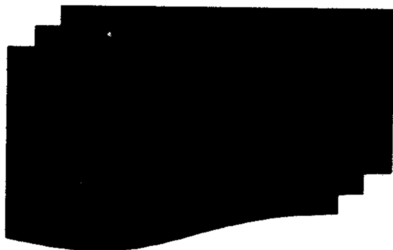
پیتر جویس

آشنایی با علوم سیاسی

پرویز بابایی





آشنایی با علوم سیاسی

سرشناسه	: جویس، پیتر، ۱۹۴۹ـم. ویلدینگ، کریستین ام. Joyce, Peter
عنوان و نام پدیدآور	: آشنایی با علوم سیاسی/ نویسنده پیتر جویس؛ مترجم پرویز بابایی.
مشخصات نشر	: تهران: معین، ۱۳۹۱.
مشخصات ظاهری	: ۴۲۹ ص.
شابک	: ۹۷۸ـ۹۶۴ـ۱۶۵ـ۰۶۱ـ۴
وضعیت فهرست نویسی	: فیپا
یادداشت	: عنوان اصلی: Politics, 2001.
موضوع	: علوم سیاسی.
شناسه افزوده	: بابائی، پرویز، ۱۳۱۱ـ مترجم
رده‌بندی کنگره	: ۱۳۹۱ ۵آ۹ج/ ۶۶ JA
رده‌بندی دیویی	: ۳۲۰
شماره کتابشناسی ملی	: ۲۹۱۱۵۲۶

آشنایی با علوم سیاسی

پیتر جویس
پرویز بابایی



انتشارات معین



روبروی دانشگاه تهران، فخررازی، فاتحی داریان، پلاک ۳

صندوق پستی ۷۷۵ـ۱۳۱۴۵ تلفن: ۶۶۴۰۵۹۹۲ و ۶۶۹۷۹۳۷۲

www.moin-publisher.com

E-mail: info@moin-publisher.com

پیتر، جویس

آشنایی با علوم سیاسی

مترجم: پرویز بابایی

چاپ اول: ۱۳۹۱

شمارگان: ۱۱۰۰

حروفچینی: همراهان واژه

لیتوگرافی: طیف‌نگار

چاپخانه: مهارت

تلفن مرکز فروش: ۶۶۴۱۴۲۳۰ ـ ۶۶۹۶۱۴۹۵

قیمت: ۱۲۰۰۰ تومان

فهرست مطالب

پیشگفتار

این کتاب به‌عنوان مقدمه‌یی برای مطالعه‌ی سیاست، طرح و تنظیم شده و هدفش استفاده‌ی هم خوانندگان معمولی و هم کسانی است که مطالعه‌ی دانشگاهی این موضوع را تازه آغاز کرده‌اند. کتاب به‌ویژه به دانشجویان علوم سیاسی در سطح «A» و کسانی اختصاص دارد که نخستین سال دوره‌های کارشناسی را می‌گذرانند و از عرصه و دامنه‌ی موضوع آگاهی قبلی ندارند.

مانند هر مقدمه‌یی مواد ارائه شده در این اثر گزینشی است و معطوف به نهادهای حکومت و نظام‌های سیاسی عمل‌کننده در جهان اول (یا پساصنعتی) یعنی دولت‌های لیبرال دمکراتیک است و در پی فراهم آوردن فهمی از کارکردهای نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک و تفاوت‌های موجود میان آنها برای خواننده است. مسائل مهم مورد بحث با طیفی از مثال‌های مأخوذ از انواع کشورهای مربوط تکمیل شده‌اند.

هر فصل حاوی پرسش‌های مربوط به مسائل مورد بحث است. هدف از این پرسش‌ها تشویق خوانندگان به مطالعه‌ی بیشتر به‌ویژه با مرتبط کردن علائق عمومی به کشورهای خاصی است که با آنها آشنا هستند. این می‌تواند برای مثال با خواندن روزنامه‌ها و مجلات در رابطه با این اثر انجام گیرد.

امید که این کتاب مقدمه‌ای باشد تا خوانندگان را به پژوهش‌های بیشتر تشویق و ترغیب کند.

فصل ۱

مسائل کلیدی در مطالعه‌ی سیاست

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

* معنای واژه‌ی «سیاست» چیست؟
* کلید واژه‌های مربوط به مطالعه سیاست کدام است؟
* چرا نظام‌های حکومتی مشابه متفاوت عمل می‌کنند؟

تعریف

سیاست چیست؟

ما با واژه «سیاست» آشناییم. در محل کار، شاید به شکل «دفتر سیاسی» با آن روبه‌رو می‌شویم. ما از «محیط سیاسی» صحبت می‌کنیم که محتوای سیاست عمومی را می‌سازد. اما مطالعه‌ی سیاست دقیقاً متضمن چه مسائلی است؟

روابط انسانی برای مطالعه سیاست تعیین‌کننده است. انسان‌ها به‌گونه‌یی منفرد و در انزوا به سر نمی‌برند. ما در جامعه‌ها زندگی می‌کنیم. این جامعه‌ها ممکن است کوچک باشند (نظیر خانواده) یا بزرگ (نظیر یک کشور). سیاست شامل مطالعه‌ی رفتار افراد درون یک بستر گروهی نیز می‌شود. کانون مطالعه‌ی آن گسترده است و مسائلی نظیر روابط درون‌گروهی، مدیریت گروه‌ها، عملیات فرایندهای تصمیم‌گیری‌های جمعی (به‌ویژه فعالیت‌ها و اقدامات دولت) و اجرا و تحمیل تصمیمات را در بر می‌گیرد. تنظیم کشاکش میان افراد و گروه‌ها نیز یک کانون ویژه‌ی تحلیل سیاسی است که برای آن مطالعه مفهوم قدرت و شیوه‌یی که آن اعمال می‌شود مسئله اصلی است، بدین‌گونه مطالعه‌ی سیاست متضمن طیف گسترده‌یی از حوزه‌های موضوع تکمیلی است که نظریه‌ی سیاسی، تاریخ سیاسی، حکومت و اداره امور عامه، تحلیل سیاست در روابط بین‌الملل را دربر می‌گیرد.

ما در بندهای زیر یک رشته از مسائل کلیدی را در رابطه با مطالعه‌ی

سیاست مورد بحث قرار می‌دهیم. اینها معمولاً به «مفاهیم» اشاره دارند و شالوده‌یی برای ما فراهم می‌آورند که بررسی دقیق‌تر فرایند سیاسی در لیبرال دمکراتیک‌ها می‌توانند بر روی آن بنا بشوند.

فرهنگ سیاسی

فرهنگ سیاسی چیست و چرا با مطالعه‌ی سیاست ارتباط دارد؟

ما انتظار داریم که در نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک وجوه مشترکی مشاهده کنیم. اینها شامل نهادهایی نظیر ریاست اجرایی، قانونگذاران و دادگاه‌ها، سازمان‌هایی نظیر احزاب سیاسی و گروه‌های فشار، فرایندهایی نظیر انتخابات و برخورداری شهروندان منفرد از طیفی از آزادی‌های شخصی می‌باشند. اما ترکیب، اداره، اختیارات، رابطه‌ها و اقدامات‌شان در هر کشور متفاوت است. در چارچوب مشترک، کارکردهای نظام سیاسی در هر لیبرال دمکراسی دستخوش تنوعی گسترده می‌باشند. برای مثال در فرانسه میزان وسیعی از تحمل کشاکش به منزله‌ی وسیله‌یی برای حل منازعه‌های سیاسی وجود دارد. ولی در سوئد، روحیه‌ی سازش به هدایت کنش‌های شرکت‌کنندگان مهم فرایندهای سیاسی گرایش دارد. در انگلستان، یک سنت تغییر تدریجی به‌جای تغییر انقلابی دیده می‌شود.

این تنوعات ناشی از آن چیزی است که ما آن را «فرهنگ سیاسی» می‌خوانیم. این به مجموعه‌ی زمینه‌ساز ارزش‌هایی اشاره دارد که جزو اعتقادات مردمی است که در کشوری خاص در رابطه با رفتار سیاسی زندگی می‌کنند. یک جنبه‌ی مهم آن درجه‌ی اعتمادی است که شهروندان به رهبران سیاسی‌شان دارند. این رویکردها بر مدیریت فعالیت‌های سیاسیِ هم سیاستمداران و هم عامه‌ی مردم تأثیر می‌گذارد. هنگامی‌که ما به فرهنگ سیاسی کشوری اشاره می‌کنیم، به تشابه نظراتی تأکید می‌کنیم

که در هر کشور خاص به آن اعتقاد دارند. به نظر ما درون هر کشور گرایشی در اکثریت مردم هست که به روش مشابه‌یی در رابطه با اداره امور سیاسی بیندیشند، حس و عمل کنند. اما این احساس‌ها و اندیشه‌ها ممکن است از ارزش‌های اساسی اعتقادی شهروندان در لیبرال دمکراسی‌های دیگر کاملاً متفاوت باشد.

با این همه، درباره‌ی گستره‌ی یک فرهنگ سیاسی مشترک می‌توان بیش از این گفت. درون هر کشور تفاوت‌ها احتمالاً در رابطه با ارزش‌های بنیادی مرتبط با رفتار سیاسی بوجود می‌آیند. اصطلاح «تجانس» دلالت بر سطح گسترده‌یی از تشابه در این رویکردها می‌کند اما موافقت عمومی با آنها هماهنگ نیست. عواملی نظیر صنعت‌زدایی de–industrialization (که به پیدایی یک «قشر تهیدست» در بسیاری از لیبرال دمکراسی‌ها انجامیده است) یا مهاجرت (که به توسعه‌ی جامعه‌های چند قومی منجر شده است، برای وجود احساسات عموماً موافقِ زمینه ساز رفتار سیاسی اهمیت بنیادی دارد. اینها ممکن است سبب ایجاد جامعه‌یی نامتجانس بشوند (که در آن رویکردهای مسلط با ارزش‌های خرده فرهنگی به چالش کشیده می‌شوند) یا به وابستگی ملایم‌تر به ارزش‌های اصلی به وسیله برخی از بخش‌های جامعه منجر گردد.

دیدگاه‌های جایگزین مربوط به عبارت‌بندی فرهنگ سیاسی

نظریه‌های لیبرال برآنند که فرهنگ سیاسی هر کشور با توسعه تاریخی بی‌مانند آن ساخته می‌شود و طی نسل‌ها به وسیله فرایندی که آن را «اجتماعی‌شدن سیاسی» خوانند انتقال می‌یابد. نهادهایی نظیر خانواده، مدارس، رسانه‌ها و احزاب سیاسی مسئول آموزش چنین اعتقادها و ارزش‌ها به شهروندان‌اند.

مارکسیست‌ها، اما، مایل‌اند فرهنگ سیاسی را به مثابه‌ی یک مخلوق مصنوعی قلمداد کنند تا محصول تاریخ. آنان فرهنگ سیاسی را به مثابه سلاحی ایدئولوژیک تلقی می‌کنند که از طریق آن به جامعه تلقین می‌شود که نظریاتی را بپذیرد که با منافع طبقات مسلط آن (یعنی صاحبان وسایل تولید) وفق می‌دهد.

پرسش:

از اصطلاح «فرهنگ سیاسی» چه می‌فهمید؟

جنبه‌های اصلی فرهنگ سیاسی هر کشوری را که با آن آشنایید خلاصه کنید.

دولت‌ها و حکومت‌ها

تفاوت بین «نظام سیاسی»، «دولت» و «حکومت» در چیست؟

یک نظام سیاسی چارچوبی قانونی است که از طریق آن مطالبات به میان می‌آیند و تصمیمات گرفته می‌شوند. این چارچوب بُعد جسمانی یا وجود ظاهری ندارد بلکه عبارت از نهادها، فرایندها و روابطی است که در فرایندهای برنامه‌گذاری، عبارت‌بندی سیاسی و تصمیم‌گیری دخالت دارند.

نظام‌های سیاسی را می‌توان به طرق مختلف از یکدیگر تمیز و تشخیص داد که این فرایند تفاوت‌گذاری طبقه‌بندی نام دارد. سه نوع بزرگ نظام‌های سیاسی وجود دارد ــ لیبرال دمکراتیک، کمونیستی، تمامیت‌خواه[1]. گستره‌ی حقوق مدنی در نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک به لحاظ مشارکت عمومی در امور سیاسی وسیع‌تر از دو نظام

1. Totalitariaxn

دیگر است.

یک دولت عبارت است از طیف گسترده‌یی از نهادهای رسمی پایدار (نظیر دیوان‌سالاری، پلیس، دادگاه‌ها، ارتش، پارلمان و حکومت محلی) که مسئول سازمان دادن زندگی اجتماعیِ درون مرزهای جغرافیایی خاص می‌باشند. اینها معمولاً به یک «کشور» یا ملت دلالت دارند و دولت در چارچوب آنها از حاکمیت و استقلال برخوردار است. تصمیماتی که به نام دولت گرفته می‌شود برای همه‌ی اعضای آن جامعه الزام‌آور است و در صورت لزوم، با کاربرد مشروع قدرت برای جلوگیری، بازداشت یا مجازات قانون شکنان اجرا می‌گردد. طیف گسترده‌یی از دیدگاه‌های مربوط به اقدام‌های دولت وجود دارد. تحلیل لیبرالی حاکی از آن است که دولت بی‌طرف و مستقل از هر منافع طبقاتی است و از موافقت داوطلبانه‌ی اعضای آن بر می‌خیزد و بدون جانبداری به رفع کشاکش‌های درون جامعه خدمت می‌کند و در پی آن است که منافع ملی را فراتر از علائق و منافع قشری لحاظ کند. نظریه‌پردازان نخبه اما، برآنند که قدرت سیاسی در اختیار نخبگان حاکمی قرار می‌گیرد که منافع آنان به وسیله دولت حفظ و حراست می‌شود. مارکسیسم این نخبگان حاکم را طبقه‌ی به لحاظ اقتصادی نیرومند بورژوازی معرفی می‌کند و دولت را به مثابه‌ی سازوکاری می‌نگرد که میان تضّادِ سرمایه و کار وساطت خواهد کرد (که به زعم آنان اجتناب‌ناپذیر است) برای اینکه استثمار طبقاتی و انباشت سود ادامه یابد.

واژه‌ی «دولت» را اغلب مترادفِ واژه‌ی «حکومت» به‌کار می‌برند. واژه‌ی حکومت بر نهادهای مربوط به ساختن، تکمیل کردن و اجرای قوانین اشاره دارد. به معنای محدودتر اما، حکومت اغلب با کسانی همبسته است که قدرت اجراییِ درون یک دولت را در اختیار دارند و به فعالیت‌های آن سمت و سو می‌دهند. در دمکراسی‌های لیبرال، احزاب

سیاسی برای به‌دست گرفتن زمام امور دولت با یکدیگر رقابت می‌کنند و به این معنا عمر حکومت‌ها محدود و موقت است در حالی‌که دولت‌ها به نسبت ماندگار و پایدارانند.

نقش دولت

گستره‌ی قانونی فعالیت دولت تا چه اندازه است؟

درباره‌ی حوزه‌ی مطلوب فعالیت دولت نظرات بسیار متفاوتی به میان آمده است. تفاوت‌ها هم درون دولت‌ها بر سر ادوار تاریخی زمان و نیز میان آنها در رابطه با کارکردهای مناسبی که باید به اجرا درآید وجود دارد. از دیدگاه تاریخی، نقش دولت به چند حوزه‌ی کلیدی محدود بود که معمولاً شامل امور دفاعی و خارجی می‌شد. ولی بسیاری دولت‌ها با نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک در جریان و پس از جنگ جهانی دوم در معرض فشارهایی بودند که نقش فعالیت دولتی را به نحو چشم‌گیری افزایش داد. در بریتانیا، برای مثال، این دوره شاهد پیدایی و توسعه‌ی دولت رفاه بود یعنی تعهد حفظ اشتغال کامل که یک مسئولیت دولتی مناسب و قرار دادن چند صنعت کلیدیِ تحت کنترل و سمت‌گیری دولتی بود.

ولی در سال‌های ۱۹۸۰ حکومت زیر تأثیر ایدئولوژی راست جدید، به‌ویژه ایدئولوژی مارگارت تاجر در انگلستان و رونالدریگان در آمریکا با عقب کشیدن مرزهای دولت در هر دو حوزه‌ی اقتصادی و اجتماعی به معکوس کردن گرایش به فعالیت دولتی روزافزون توفیق یافت. در حوزه‌ی اقتصادی، بازار آزاد و بخش خصوصی به کنترل یا دخالت دولت که اصراف‌گر و ناکارآمد توصیف شده بودند، اولویت داده شد و نیز ایفای نقش دولت در زندگی مردم زیان‌بخش اعلام گشت. کسانی که کمک دولتی دریافت می‌کردند (مثلاً به شکل پرداخت‌های رفاهی)

به‌عنوان سربار دولت و کسانی توصیف شدند که از توانایی‌شان به گرفتن تصمیماتی برای اداره‌ی زندگی روزمره‌شان دست شسته‌اند. شهروند متفکر فعال، بدین‌گونه به دریافت‌کننده‌ی منفعل کمک تبدیل شده بود درحالی‌که شاغلان برعکس به سطح نازل مالیات‌بندی مورد نیاز متکلف شدند که فعالیت‌های موجود به وسیله دولت را کمک مالی کنند.

قدرت، اقتدار و مشروعیت

چرا ما از فرمانروایانمان اطاعت می‌کنیم؟

دغدغه‌ی عمده‌ی هر حکومتی تأمین اطاعت شهروندانش از تصمیمات خویش است. در این زمینه دو تبیین عمده وجود دارد که چرا حکومتی قادر است اجابت عمومی را به هدف‌ها یا سیاست‌های خود تأمین کند. اینها بر یک درک مفاهیم قدرت و اقتدار متمرکزاند.

الزام سیاسی

الزام سیاسی نظریه‌یی است در پی تبیین این که چرا و تحت چه شرایطی شهروندان نیاز دارند از حکومت‌های خود اطاعت کنند. در این مورد تبیین‌های گوناگونی وجود دارد، گرچه یک تبیین مهم این مفهوم است که وجود حکومت و اختیاراتی که اعمال می‌کند بر رضایت حکومت‌شوندگان استوار است. این اعتقادی اصلی است که در فلسفه‌های سیاسی قرارداد اجتماعی مطرح می‌شود و فراتر از این ادعا دارد که اگر حکومتی حقوق و آزادی‌های شهروند را که در حمایت از او محرز گردیده، نقض کند، در این صورت عدم اطاعت از قوانین دولت اخلاقاً‌پذیرفتنی است و در شرایط مفرط، تأسیس حکومت جدیدی که از رضایت مردم خود برخوردار است، موجه می‌باشد.

قدرت

قدرت عبارت است از رابطه‌یی میان دو طرف که در آن یکی توان مجبور کردن دیگری را به انجام دوره‌یی از عمل دارد که به‌طور داوطلبانه اجرا نمی‌شده است. اولویت‌های یک طرف برای دیگری الزام‌آور می‌شود زیرا اولی توان مجبور کردن اجابت به وسیله تهدید با استفاده از مجازات‌ها را دارد. بدین‌گونه تمایل به اجتناب از مجازات، اطاعت یک طرف را از دیگری تضمین می‌کند، حکومت‌ها ممکن است قدرت‌ها را به شهروندان‌شان اعمال کنند اما سازمان‌های سیاسی دیگر (نظیر گروه‌های فشار و جنبش‌های اجتماعی) ممکن است قدرت را با توان‌شان به‌کاربرد زور یا خشونت برای اهداف دیگرشان در اختیار گیرند.

سرشت قدرت مسئله‌یی بنیادی مرتبط با مطالعه‌ی سیاست است. استفن لوکز Stephen Lukes در کتاب خود، **قدرت: یک بررسی بنیادنگر،** (۱۹۷۴) سه بُعد قدرت را تشخیص داد: نگرش یک بُعدی (که بر نگرشهای او در تصمیم‌سازی متداول بود)، نگرش دو بُعدی (که در آزمودن هم تصمیم‌گیری و هم عدم تصمیم‌گیری دخیل بود) و نگرش سه بعدی (که معطوف بود به توان کنترل برنامه‌ی سیاسی با دستکاری کردن نیازها و اولویت‌های مردم).

قدرت متفاوت از نفوذ است که توان کسانی را ایجاب می‌کند که مشارکت‌کنندگان در فرایند سیاست‌سازی نیستند که بتوانند بر محتوا و سرشت تصمیمات آن مؤثر باشند. توان آنان برای انجام دادن چنین کاری ممکن است شامل وزن فکری برهان‌هایی باشد که آنها قادراند مطرح کنند.

قدرت مستلزم توان مجبور کردن به اطاعت است. نهادی که قدرت را اعمال می‌کند توان استفاده از مجازات‌ها را برای تأمین اطاعت از

تصمیم‌های خویش دارد. بدین‌گونه ترس از مجازات تضمین می‌کند نهادی که ممکن است از آن استفاده کند قادر باشد به اهداف خود نائل شود. بدین‌گونه حکومتی که از قدرت برخوردار است اطاعت‌پذیر می‌شود زیرا شهروندان‌اش از نتایج عدم اطاعت می‌ترسند. دیکتاتوری‌ها اغلب ممکن است به چنین شیوه‌یی حکومت کنند، یعنی آنهایی را که جرأت می‌کنند با سیاست‌هایش مخالفت کنند سربه‌نیست نمایند. در ساختارهای سیاسی لیبرال دمکراتیک که اجبار اغلب با منابع در اختیار حکومت همراه است، آن را قادر می‌سازد که برای تأمین اطاعت در کنار تهدیدها پاداش نیز بدهد.

چه کسی قدرت سیاسی را در دست دارد؟

در زمینه‌ی توزیع قدرت در یک جامعه، اختلاف نظر قابل توجهی وجود دارد.

تکثرگرایان (پلورالیستها) معتقدند که قدرت در سراسر جامعه وسیعاً توزیع می‌شود و نقش دولت این است که در رقابت دائم میان گروه‌ها و منافع رقیب داوری کند. بدین‌قرار، تصمیم‌ها بازتاب دهنده‌ی فرایند چانه‌زنی میان چنین نهادهای متنوع است.

ولی نظریه‌های نخبه گرا، بر این باوراند که قدرت در دست‌های گروه سازمان یافته نسبتاً کوچکی از مردم متمرکز است و اینکه این اقلیت قادر است اراده‌ی خود را بر اکثریت شهروندان تحمیل کند. مارکسیست‌ها نخبگان حاکم را همچون کسانی می‌شناسند که از قدرت اقتصادی برخورداراند و می‌توانند از نظام سیاسی برای پیشبرد منافع خودشان استفاده کنند.

اقتدار

تبیین دوم در توضیح علت اینکه حکومت‌ها می‌توانند مهار شهروندان‌شان را در دست داشته باشند اقتداری است که چنین نهادهایی از آن برخورداراند. اقتدار بر نیروی اخلاقی استوار است. هر فرد یا نهاد مقتدر اطاعت و اجابت به پیشنهادات خود را بیشتر به این شرط تأمین می‌کند که موافقت عمومی وجود داشته باشد تا کسانی که چنین اندیشه‌هایی را مطرح می‌کنند حق داشته باشند پیشنهاد کنند و آنها را به اجرا بگذارند. بدین‌سان شهروندان از حکومت بدین‌سبب اطاعت می‌کنند که یک اجماع کلی وجود دارد که حکومت حق دارد تصمیم‌هایی اتخاذ کند ولو آنکه محتوای آنها مورد موافقت عامه نباشد.

ماکس وبر، جامعه‌شناس، بر این باور بود که اقتدار می‌تواند از یک یا سه منبع ناشی شود. نخست اقتدار سنتی است که بنابر آن پذیرش حق حکومت، مبتنی بر رسم و عرف است. رضایت مردمی با تصمیم‌های کسانی که از پیش زمینه‌یی که کارکردهای حکومت درون یک دولت را به‌طور سنتی اعمال می‌کند، هماهنگ است. پادشاهان موروثی (که به اتکاء تولد حکومت می‌کنند) از این نوع اقتدار برخوردارند. تبیین دوم اقتدار فرهمندی (کاریزماتیک) ناشی از خصلت‌های شخصی یک رهبر سیاسی است. معیار اصلی برای اطاعت، موضع مردمی ناشی از هیبت یا ترس آمیخته به احترام از شخص تصمیم‌گیرنده است. کاریزما به‌ویژه با دیکتاتورها ـ از جمله آدولف هیتلر در آلمان و خوان پیرون رئیس جمهور آرژانتین در فاصله سال‌های ۵۵ـ ۱۹۴۶ و ۷۴ـ ۱۹۷۳ همبسته است. منبع نهایی اقتدار، قانونی ـ دیوان سالارانه یا قانونی ـ عقلانی است. در این مورد، اطاعت از تصمیمات فرمانروایان بر مقامی که یک شخص درون یک دولت اشغال می‌کند و نه بر سجایای شخصی او، استوار است.

بنابراین، حیثیتی که مردم برای یک مقام قائل‌اند، بر توان آن مقام برای تأمین پذیرش خواست‌های خود تأثیر می‌گذارد.

در نظام‌های ساسی لیبرال دمکراتیک مقام سیاسی کسانی‌که دستور می‌دهند مبنای اصلی اقتدار آنان را تشکیل می‌دهد. ما می‌پذیریم که رؤسای جمهور و نخست وزیران حق دارند به اتکاء جایگاه دولتی‌شان دستور دهند. با این همه، رهبران سیاسی بارها اقتدارشان را از بیش از یک منبع اخذ کرده‌اند: در بریتانیا بستگی نخست وزیر به حکومت به نام پادشاه، به صاحب این مقام اقتداری ناشی از منابع هم سنتی و هم قانونیِ دیوان‌سالارانه می‌دهد.

در لیبرال دمکراسی‌ها، حکومت‌ها قدرت و اقتدار را با هم دارند. از آنها تا حدی بدین سبب اطاعت می‌شود که اجماع عمومی وجود دارد که آنها حق دارند حکومت کنند و در عین حال بدین سبب که پلیس، دادگاه‌ها و نظام کیفری ممکن است به‌عنوان مجازات برای اجرای اطاعت از قوانین‌شان مورد استفاده قرار گیرند. قدرت که از اقتدار جدا باشد احتمالاً ساختار سیاسی بی‌ثباتی به وجود می‌آورد که در آن خشونت، بی‌نظمی و انقلاب حکومت را تهدید می‌کند.

مشروعیت

مشروعیت مستلزم پذیرش مردمیِ اعمال قدرت درون نظام سیاسی است و دقیقاً مرتبط با مفهوم اقتدار است که عموماً در مورد نظام‌های سیاسی صدق می‌کند. در صورتی‌که اقتدار معمولاً در مورد مقامات دولتی خاص به‌کار می‌رود، مشروعیت کیفیتی است که پذیرش کنش‌هایی را که بر عهده‌ی حکومت است از سوی کسانی که تابع آن هستند، تضمین می‌کند. کسانی‌که تابع چنین حکومت‌هایی هستند ممکن است الزاماً آنها

را تأیید نکنند. اما مشروعیت متضمن این واقع است که حکومت حق دارد تصمیم بگیرد و مردم وظیفه دارند از او اطاعت کنند.

در نظام‌های سیاسیِ لیبرال دمکراتیک، مشروعیت بر تصور رضایت مردمی بنا شده است. حکومت‌ها جایگاه‌شان از انتخابات نشأت می‌گیرد. این فرایندی است که در آن تمامی شهروندان حق مشارکت دارند و در صورت رأی دادن اجباری، ملزم به رأی دادن هستند. پشتیبانی حاصل از انتخابات پایه‌ی ادعای حکومت بر اطاعت شهروندان آن از کنش‌هایی است که آنان بعداً بر عهده می‌گیرند، مشروط بر آنکه آنان مطابق چارچوب قواعد مستقر رهبری سیاسی عمل کنند. مارکسیست‌ها، اما تأکید می‌ورزند که مشروعیت مستلزم پذیرش مردمیِ توزیع قدرتِ درون جامعه است. این از تأیید مردمی حقیقی ناشی نمی‌شود بلکه برعکس نتیجه‌ی کنترل ایدئولوژیک است که در جهت منافع طبقه حاکم بر توده‌ها به منظور تأمین پذیرش نابرابری سیاسی، اجتماعی و اقتصادی از سوی آنان صورت می‌گیرد.

مشروعیت اعم از اینکه ناشی از تقلب یا تأیید واقعی مردمی باشد در استقرار ثباتی که حکومت بتواند به مدد آن از اطاعت شهروندان خود برخوردار شود اهمیت دارد. با این همه، این ممکن است به وسیله عواملی نظیر شکستهای مکرر حکومت در عمل هماهنگ با خواست‌های شهروندان خود یا بر اثر تعبیراتی حاکی از اینکه مقاماتی از حکومت در صدد سوء استفاده از جایگاه‌شان به سود شخصی خود می‌باشند بی‌اعتبار گردد. عواملی نظیر اینها ممکن است به آن چیزی بینجامد که به آن «بحران مشروعیت» می‌گویند که در آن شهروندان حق حکومت را در عمل زیر سؤال می‌برند.

پرسش

تمایز میان واژه‌های «قدرت»، «اقتدار» و «مشروعیت» را بیان کنید.

حاکمیت قانون

«حاکمیت قانون» چیست و چرا این اصل در لیبرال دمکراسی‌ها اهمیت دارد؟

حاکمیت قانون یک اصل قانونیِ بنیادی در لیبرال دمکراسی‌هاست. این بدین معناست که اولویت قانون همچون ابزاری است که هم بر اعمال شهروندان منفرد در مناسبات‌شان با یکدیگر حکمفرماست و هم رفتار دولت را با آنان کنترل می‌کند.

حاکمیت قانون بدین معناست که شهروندان فقط هنگام تخلف از قانون به وسیله دولت با استفاده از رویه‌های رسمیت یافته مجازات خواهند شد و اینکه با تمامی شهروندان هنگام ارتکاب جرم رفتاری یکسان پیش گرفته خواهد شد. هیچ‌کس «فراتر از قانون نیست» و مجازات‌ها برای جرم‌های مشابه یکسان خواهد بود بدون توجه به جایگاه کسی‌که مرتکب آنها شده است. این بدین معناست که قانون بی‌غرضانه اجرا خواهد شد و تابع تمایلات و پیشداوری‌های مجریان آن نخواهد بود. افزون بر این، تمامی شهروندان باید از محتویات قانون آگاه باشند. بنابراین حاکمیت قانون، حفاظت نیرومندی برای شهروندان علیه اعمال خودسرانه‌ی دولت و مقامات آن فراهم می‌سازد و این به بهترین وجهی توسط قوه قضائیه‌یی مستقل از سایر شاخه‌های حکومت تضمین می‌گردد.

این اصل ممکن است در عرف (که به لحاظ تاریخی موقعیتی در بریتانیا بود) پیاده شود یا ممکن است در یک قانون اساسی مدون آمیخته شود (چنانکه در امریکا متداول است).

اگر چه بسیاری از نیازهای تجسم یافته در اصل حاکمیت قانون

رویه‌هایی را به وجود می‌آورند که در دمکراسی‌های لیبرال وسیعاً به یکدیگر پیوسته‌اند. اکثر دولت‌های لیبرال دموکراتیک از کاربست دقیق حاکمیت قانون منحرف می‌شوند. عواملی شامل زمینه‌ی اجتماعی، وسائل مالی، طبقه، نژاد یا جنسیت ممکن است نقش مؤثری ایفا کنند در تعیین اینکه آیا علیه شهروندی که از قانون تخلف می‌کند اقامه‌ی دعوا می‌شود یا ممکن است بار اصلی را در نتیجه محاکمه نیز داشته باشد. افزون بر این، حکومت‌ها ممکن است از کاربست دقیق حاکمیت قانون منحرف شوند. هنگامی‌که اتفاقات نامنتظره‌ای روی می‌دهد، مارکسیست‌ها حاکمیت قانون را با حمایت از حقوق مالکیت خصوصی مساوی فرض می‌کنند بدین معنا که آن را شالوده‌ی نابرابری اجتماعی و استثمار طبقاتی می‌دانند که در جامعه‌های سرمایه‌داری برقرار شده است.

حاکمیت قانون در آمریکا

مصونیت شهروندان از اعمال خودسرانه‌یی که از حکومت سر می‌زند در قانون اساسی گنجانده شده است. رویه و کارهایی که باید تعقیب شود هنگامی‌که شهروندان به اعمال مجرمانه متهم می‌شوند در این سند قید شده است، به‌ویژه در متمم پنجم و چهاردهم قانون اساسی، نیاز به اینکه هیچ شهروندی از زندگی، آزادی یا دارایی، بدون «طی فرایند قانونی» محروم نخواهد شد، به‌عنوان شرطی تحمیل شده که بر عملیات هم حکومت‌های فدرال و هم ایالتی مؤثر است. متمم یا اصلاحیه‌ی پنجم همچنین شهروندان را از حمایت بیشتر در تعامل‌شان با حکومت برخوردار می‌سازد. هیچ‌کس را نمی‌توان برای یک جرم واحد دو بار محاکمه کرد یا ناگزیرش ساخت که در محاکمه‌یی جنایی گواهی بی‌گناهی‌اش را نشان دهد (یعنی اصل بر برائت افراد است).

پرسش

مطالعه‌ی خودتان را در کاربست حاکمیت قانون در هر کشور اجرا کنید، میزانی را که این اصل در آنجا به‌کار می‌رود یا نمی‌رود نشان دهید.

برابری

برابری چیست و چگونه می‌توان به آن رسید؟

برابری به آرمان برابر بودن شهروندان اشاره دارد. این امر چند شکل می‌تواند به خود بگیرد.

نخست، برابری در پی محو امتیازاتی است که گروه‌های معینی از جامعه از آن برخوردارند، طوری‌که تمامی اعضای آن بتوانند زندگی خود را بدون موانع ناشی از عواملی نظیر تولد، نژاد، جنسیت یا مذهب سامان دهند. به این می‌گویند برابری صوری و بر دیدگاه‌هایی نظیر آنچه در اعلامیه‌ی استقلال آمریکا (۱۷۷۶) درج شده استوار است که «تمامی انسان‌ها مساوی آفریده شده‌اند». این درک از انسانیت دارای سهم مشترک، شالوده‌ی گستره‌ی حقوق مدنی برای تمامی اعضای جامعه است. این شامل حاکمیت قانون (که برابری تمامی شهروندان در مقابل قانون را تأکید کرد) و اصلاحاتی نظیر الغای برده‌داری و محو محدودیت رأی دادن و اعطای حق رأی برای عموم زنان و مردان بود.

هر چند برابری صوری، تبلیغات غیر منصفانه علیه برخی شهروندان را از میان برد، اما با عوامل پایه‌یی اجتماعی و اقتصادی که ممکن است برخی از اعضای جامعه را قادر سازد که بیش از دیگران به دست آورند درگیر نشد. شکل‌های دیگر برابری، نشانی این مسئله را داده است. برابری اجتماعی به‌ویژه با بهبودسازی موقعیت و عزت نفس گروه‌های نسبتاً بی‌مزایا در جامعه اشاره دارد. برابری فرصت شالوده‌ی اصلاحاتی را

گذارده است که به لحاظ مادی به اعضای فقیرتر و ضعیف‌تر جامعه کمک گردد. با احتراماتی نظیر باز توزیع ثروت که در انگلستان باعث ایجاد دولت رفاه شد یا اقداماتی (از جمله فرصت‌های مناسب و برنامه‌های عمل مثبت) به منظور کمک به گروه‌های محروم (از جمله زنان، اقلیت‌های نژادی و معلولان) که تبعیض را در مواردی نظیر فرصت‌های شغلی، دستمزد و اختصاص خانه تجربه کرده‌اند، می‌توان به این هدف نائل آمد.

برخی سوسیالیست‌ها طرفدار تساوی درآمد به منظور سطح مشترک دستاوردها هستند صرف نظر از یک پیش زمینه‌ی فردی، شرایط کارمندی یا جایگاهی که آنان در جامعه اشغال می‌کنند. این ممکن است فرایندی از یکدست شدن را فراهم آورد که به موجب آن برخی از اعضای جامعه برای اینکه تساوی اجتماعی تضمین گردد، در حق‌شان ظلم شود. الغای تفاوت مزدها (طوری که به همه‌ی اشخاص بدون توجه به کاری که انجام می‌دهند دستمزد یکسان پرداخت شود) شیوه‌یی است که بموجب آن، تساوی درآمد تأمین خواهد شد.

اقدام مثبت

اقدام مثبت یا «تبعیض مثبت»به اقداماتی به منظور عنایت خاص نشان دادن به برخی گروه‌ها اشاره دارد که تاریخاً در معرض تبعیضاتی قرار داشته‌اند که جامعه به آنان روا داشته است. این گروه‌ها شامل اقلیت‌های نژادی هستند که از مشکلات ناشی از محرومیت اجتماعی و اقتصادی و به حاشیه رفتن سیاسی رنج می‌برند، اینان ممکن است شامل اقلیت‌های دیگری نیز باشند نظیر اشخاص معلول یا همجنس‌گرایان که قربانی پیشداوری‌های مردمی هستند که ممکن است به مشکلاتی نظیر فرصت‌های استخدامی نیز گرفتار باشند.

اقدام مثبت رویکردی بنیاد نگر (رادیکال) تـر از برنامـه‌هـای فرصـت مساوی است. فرصت مساوی هدف‌اش تضمین ایـن اسـت کـه اعـضای گروه‌های محروم تبعیض در حوزه‌هـایی نظیـر درخواسـتهای شـغلی یـا مصاحبه‌ها را تجربه نکنند و با درخواستهای شغلی آنان طـوری برخـورد شود که از گروه‌های اقلیت رانده نشوند. با این وجود اقدام مثبت در پـی تأمین این نکته است که گام‌های مثبتی برای تضمین این امر بردارنـد کـه اعضای گروه‌های محروم بتوانند به تـسهیلاتی نظیـر شـغل‌هـا، مـسکن و آموزش دسترسی یابند.

یک وسیله‌ی تأمین این امر استفاده از سهمیه‌هاست: این مثلاً تـضمین خواهد کرد که در منطقـه‌یـی کـه در آن ۲۵ درصـد جمعیـت از زمینـه‌ی آفریقایی- کارائیبی است، فرصت‌های استخدامی در بخـشهای عمـومی و خصوصی این را بازتاب دهد.

برنامه‌های اقدام مثبت از قانون حقوق مدنی ۱۹۶۴ آمریکا آغـاز شـد. بند ششم آن قانون، تبعیض تحت هر برنامه‌یی را که به نوعی کمک مـالی فدرال دریافت می‌کرد ممنوع نمود و بنـد هفـتم نیـز تبعـیض در مـسائل استخدامی را غیر قانونی شناخت.

برای اینکه اقدام مثبت مؤثر باشد نیاز دارد که با مجازات‌های شدیدی علیه کسانی‌که به تبعیض علیه گروه‌های محروم ادامـه مـی‌دهنـد، همـراه باشد. برای مثال در آمریکا به دادگاه‌ها اختیار داده شده است که اقـدامات طبقاتی را مورد توجه قرار دهند (یعنی در خواست از سـوی یـک گـروه کلی که ادعای تبعیض می‌کند، به تمامی اعضاء تسری یابد). با وجود این منتقدانِ این رهیافت بر این باوراند که ناتوانی در تعامل با همـه‌ی جامعـه به‌طورِ مساوی می‌تواند نتیجه‌اش ناعادلانه باشد.

برای مثال در آمریکا، ناخرسـندی از درخواسـت اقـدام مثبـت در مـورد

پذیرش دانشگاهی (که معنای آن این است که داوطلبان حائز شرایط به نفع حائزان شرایط پایین‌تر کنار گذاشته شوند) در دیوان اداری (۱۹۸۷) طرح دعوا کردند و در نتیجه استفاده از سهمیه‌های نژادی ثابت برای پذیرش مدرسه پزشکی ممنوع گشت (هر چند این مانع از آن نشد که هنگام تعیین کردن پذیرش‌ها نژاد به مثابه‌ی یک عامل مورد ملاحظه قرار گیرد، موقعیتی که اخیراً دادگاه عالی در ۲۰۰۳ در یک تصمیمی در سیاست پذیرش مدرسه‌ی حقوق دانشگاه ایالت میشیگان تحت تأثیر قرار گرفت).

سیاستمداران راست جدید به اقدام مثبت بدبین‌اند و بر این باورند که موقعیت اقلیت‌های محروم از طریق اقتصاد توسعه یافته و نه در نتیجه‌ی برنامه‌های اقدام مثبت ارتقا خواهد یافت.

پرسش

تمایز میان عبارت «برابری صوری» و «برابری اجتماعی» را بیان کنید.

چه سیاست‌هایی با نیل به این اهداف همبسته است؟

فصل ۲

لیبرال دمکراسی

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

* جوانب کلیدی یک نظام لیبرال دمکراتیک حکومت.
* اهمیت انتخابات در دولت‌های لیبرال دموکراتیک.
* چگونه مردم می‌توانند در لیبرال دموکراسی‌ها بر تصمیم‌گیری‌ها تأثیر بگذارند؟

تعریف

ما از اصطلاحات «دموکراسی» و «لیبرال دمکراسی» چه می‌فهمیم؟

یک جامعه دمکراتیک جامعه‌یی است که در آن قدرت سیاسی با مردمی که در آنجا زندگی می‌کنند همخانه است: این مردم‌اند که حاکمیت دارند.

حکومت دمکراتیک در دولت- شهر یونانیِ آتن در سده‌ی پنجم پیش از میلاد به پیدایی آمد. واژه‌ی «دمکراسی» از دو واژه‌ی یونانی **دموس** (به معنای «مردم») و **کراتوس** (به معنای «قدرت») مشتق شد. پس معنای تحت‌اللفظی این اصطلاح «حکومت به وسیله‌ی مردم» است. در اوایل، تصمیم‌های عمده در جلساتی که همه‌ی مردان آزاد در آن حضور می‌یافتند، گرفته می‌شد. هنگامی که جمعیت اندک و فعالیت دولت محدود بود برای حکومت چنین طرز کارکردی امکان‌پذیر بود. امروزه، اما دولت شهرهای یونان جای خود را به واحدهای بزرگتری از حکومت با طیف گسترده‌تری از مسئولیت‌های ارائه شده به شمار بزرگتری از مردم داده‌اند. بنابراین لازم بود نظام سیاسی‌یی را ابتکار کنند که از طریق آن بتوانند مفهوم حاکمیت مردمی را با یک فرایند مؤثر تصمیم‌گیری آشتی دهند. ما چنین نظام سیاسی را «لیبرال دمکراسی» می‌نامیم. این عبارت دو ویژگی بنیادی دارد. حکومت بر حسب ارزش‌های جوهری که شالوده‌ی آن را تشکیل می‌دهد «لیبرال» و در رابطه با مدیریت‌هایی که درون آن وجود دارند، «دموکراتیک» است.

نظام‌های سیاسی

پیش از این گفته شد که یک نظام سیاسی آن چارچوب قانونی است که از طریق آن مطالبات مطرح می‌شوند و تصمیم‌هایی اتخاذ می‌گردند، این بُعد جسمانی یا وجودی صوری ندارد بلکه عبارت از نهادها، فرایندها و روابطی است که در فرایندهای ایجاد دستور کار، طرح‌ریزی و تصمیم‌گیری دخالت دارند.

در نظام‌های سیاسی لیبرال دموکراتیک، مطالبات مردم می‌توانند از طریق شماری از کانال‌ها که شامل احزاب سیاسی، گروه‌های فشار، رسانه‌ها، انتخابات و کنش سیاسی فرا پارلمانی است پیشنهاد شود. پیشنهاداتی که به این شیوه مطرح می‌شوند جوانب کلیدی دستور کار برای ملاحظه نهادهای رسمی حکومت (قوای مقننه، قضائیه، اجرایی و دیوانی) می‌باشند که ممکن است پیشنهادات سیاسی خودشان را نیز مطرح کنند. این نهادها تعیین می‌کنند که آیا به مطالباتی که از آنها خواسته شده عمل شده یا خیر و نیز با چه وسایلی، صورت گرفته است؟ کنش‌های آنان ممکن است متضمن القای قوانین بحث برانگیز، گذراندن قوانین جدید یا تصمیمات بودجه‌یی یا سیاسی جدید باشد.

واژه‌ی سیستم (نظام) دلالت دارد بر اینکه اجزای متشکله‌یی که تصمیم‌سازی را شکل می‌دهند بخشی از ساختار کامل و جامعی هستند که در آن ثبات به وسیله‌ی کنش‌هایی تأمین می‌شود که بر عهده‌ی حکومت‌هایی است که به گونه‌یی گسترده مطالبات انتقال یافته از سوی افکار عمومی را جفت و جور می‌سازند. در غیر این صورت ممکن است عدم تعادل پیش آید که به موجب آن، تقاضاها ممکن است از تمایل یا توان حکومت برای انطباق با آن‌ها پیش بیفتد. این ممکن است به انقلاب بیانجامد.

ارزش‌های جوهری همبسته با نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک با اعتقاد لیبرالی سنتی در حکومت محدود هماهنگ‌اند و بدین منظور طرح می‌شوندکه یک مقیاس گسترده‌ی وجود حقوق مدنی و انسانی را تضمین کنند. این‌ها ممکن است به وسیله تدابیری که شامل یک قانون اساسی، یک لایحه‌ی حقوق است، تفکیک قوا، یک نظام وارسی‌ها و موازنه‌ها و به‌طور قاطع‌تر حاکمیت قانون را تضمین کنند.

یک نظام سیاسی دمکراتیک نظامی است که کنش‌های آن بازتاب اراده‌ی مردم (یا دست کم اکثریت آنان) است. رضایت عامه‌ی مردم در نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک از طریق نمایندگی تأمین می‌شود: دمکراسی لیبرال (یا همانکه گاه نظام نمایندگی خوانده می‌شود) مستلزم گروه کوچکی از مردمی است که از سوی همه‌ی شهروندان که در کشوری خاص زندگی می‌کنند، تصمیم می‌گیرند. یعنی کسانی که این مسئولیت را با رضایت شهروندان بر عهده دارند و به نام آنان حکومت می‌کنند. با وجود این، حق آنان برای تصمیم‌گیری منوط است به تصویب مردمی که به آنان برای اعمال‌شان مسئولیت داده‌اند. و اگر حاکمان پاسخگوی اعمال‌شان نباشند مردم پشتیبانی خود را از آنان پس می‌گیرند.

بدین‌گونه انتخابات که فرصتی واقعی برای اعمال گزینش مردمی بر کنش‌ها و کارمندان حکومت فراهم می‌سازد جنبه‌ی ضروری لیبرال دمکراسی‌هاست. این می‌طلبد که همه سالمندان حق رأی داشته باشند، اداره‌ی انتخابات را منظم نمایند و احزاب سیاسی بتوانند آشکارا برای قدرت رقابت کنند.

نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک با اقتصادهای سرمایه‌داری در کشورهای جهان اول همبسته‌اند. مارکسیست‌ها مدعی‌اند که میان برابری سیاسی و نابرابری اجتماعی موجود در چنین کشورهایی ناسازگاری به

چشم می‌خورد. آنان دمکراسی لیبرال را به‌عنوان «دمکراسی بورژوایی که ارزش‌ها و اقدامات آن بر مبنای دفاع از مالکیت خصوصی است و مشروعیت آن از راه نظارت ایدئولوژیک طبقه‌ی حاکم تأمین می‌شود، مردود می‌شمارند.

در ساختارهای سیاسیِ درون نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک تنوعات گسترده‌یی موجود است. یک تمایز عمده میان آنهایی که (نظیر آمریکا) نظام‌های ریاست جمهوری دارند و آنهایی که (نظیر بریتانیا) که دارای نظام‌های پارلمانی هستند به چشم می‌خورد. در برخی از آنها شاخه‌ی اجرایی حکومت از یک حزب سیاسی مایه می‌گیرد و در برخی دیگر از ائتلافی از احزاب که شاید سبک رضایت‌بخش‌تری از حکومت را ارائه کنند. درباره‌ی این مسایل در فصول بعدی کتاب به‌طور کامل‌تر بحث خواهد شد.

پاسخ‌گویی یا مسئولیت‌پذیری

پاسخگویی (که اغلب به مسئولیت‌پذیری اشاره دارد) گویای آن است که یک فرد یا سازمان که قدرت به او واگذار شد لازم است خود را به بازرسیِ نهاد یا نهادهایی بسپارد که برای وظایفی که بر عهده گرفته است به آنها پاسخگو باشد. افزون بر این، نهاد یا نهادهایی که سازمان یا فرد به آنها پاسخگوست، باید از ضمانت‌هایی برخوردار باشد که بتواند از آنها در صورت انجام اعمالی که به فرض غیر قابل قبول می‌باشند استفاده کند.

دو نوع پاسخگویی وجود دارد. فرد یا سازمان ممکن است پیش از انجام اعمال خود ناگزیر در پی مجوز باشند. یا اینکه پاسخگویی ممکن است مستلزم این باشد که فرد یا سازمان برای انجام اعمال خود مختار

باشد ولی لازم است آنچه را انجام داده است به نهاد دیگر گزارش دهد. به این پاسخگوییex post facto (یعنی پس از انجام عمل) گفته می‌شود.

در نظام‌های لیبرال دمکراتیک، حکومت‌ها در برابر رأی‌دهندگان پاسخگو هستند. در حالی که آنها رسماً ممکن است تصمیم‌هایی اتخاذ کنند، اما حوزه‌ی انتخابیه آن توان نهایی را دارد که اگر کارهایی که به اجرا در آمده است مورد تأییدش قرار نگیرد آنها را در یک انتخابات ملی از قدرت برکنار سازد. بنابراین انتخابات یک جنبه‌ی ضروری دمکراسی لیبرال است که مردم را قادر می‌سازد که بر شاخه‌های قانونگذار و اجرایی حکومت اعمال نفوذ کنند و آنها را برای اعمال شان پاسخگو نگهدارد. پاسخگویی مؤثر همچنین مستلزم آن است که شهروندان از اطلاع‌رسانی لازم برخوردار باشند که بتوانند درباره فعالیت‌های صورت گرفته توسط مقام‌های دولتی داوری کنند. بسیاری از دمکراسی‌های لیبرال از طریق آزادی اطلاعات از قوانینی که مردم را در دسترسی به اسناد رسمی دولتی قادر می‌سازد، پیش‌بینی لازم را انجام داده‌اند. به علاوه، حکومت‌ها در نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک در برابر قانونگذاران پاسخگو هستند. آنها ممکن است در صورت لزوم سیاست‌های خود را در معرض تحقیق و تفحص نهادهای قانونگذار قرار دهند و در شکل‌های پارلمانی حکومت نظیر آنچه در انگلستان وجود دارد، قانونگذاران از توان برکناری حکومت از راه رأی عدم اعتماد به آن برخورداراند.

نظام‌های سیاسی کمونیست و تمامیت‌خواه

علاوه بر نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک، چه نظام‌های دیگری وجود دارد و خصوصیات ویژه‌ی آنها چیست؟

نظام‌های سیاسی را در فرایندی از تفکیک و تمایز که به آن طبقه‌بندی

می‌گویند، می‌توان از یکدیگر باز شناخت. افزون بر نظام‌های لیبرال دمکراتیک دو نظام دیگر ـ کمونیستی و تمامیت‌خواه ـ وجود دارند.

نظام‌های سیاسی کمونیستی (که گاه از آنها به‌عنوان دمکراسی‌های سوسیالیستی نام می‌برند) نظام‌های سیاسی مبتنی بر اندیشه‌های کارل مارکس‌اند. جالب‌ترین ویژگی دولت‌های کمونیستی جایگاه برجسته‌ی یک ایدئولوژی سوسیالیستی رسمی و تسلط یا در انحصار داشتن تام امور سیاسی توسط حزب کمونیست رسمی است که رهبران آن مهار نهادهایی نظیر اتحادیه‌های کارگری، رسانه‌ها و ارتش و سازمان‌های رهبری دولت ساخته‌یی نظیر آموزش و پرورش را به دست دارند. گرچه تفاوت‌های چشم‌گیری میان این دولت‌ها وجود دارد، به‌طور کلی مشخصه‌ی آنها فقدان مالکیت خصوصی یا وجود اندکی از آن، اقتصاد طبق نقشه (که برای نیل به برابری اجتماعی و بی‌طبقه‌گی لازم انگاشته می‌شود) و یک دولت رفاه فراگیر و گسترده است. دولت‌های کمونیستی شامل اتحاد شوروی سابق و اقمار مجاور اروپای شرقی آن بودند، اما پس از «فروپاشی کمونیسم» در اروپای شرقی در فاصله‌ی میان ۹۱ـ ۱۹۸۹ اکنون به شمار کوچکتری از کشورها شامل جمهوری توده‌یی چین، ویتنام، کوبا و کره‌ی شمالی محدود شده است.

نظام‌های سیاسی تمامیت‌خواه آنهایی هستند که در آن دولت مهار تمامی شئون زندگی سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی شهروندان خود را به دست دارد. این دولت‌ها تحت حاکمیت نخبگان حاکمی است که قدرت آنان بر کنترل ایدئولوژیک توده‌ها از طریق کاربرد شیوه‌های قهرآمیز دولتی استوار است. آزادی‌های مدنی، حقوق انسانی و توان شهروندان به مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها در این کشورها، اگر به تمامی مفقود نباشد بسیار محدود است. اصطلاح «اقتدارگرا» نیز در مورد

جامعه‌هایی به‌کار می‌رود که گرچه تحت حاکمیت نخبگان قدرتمندی هستند اما قدرت آنان به اندازه‌ای رژیم‌های تمامیت‌خواه همواره به تمامی شئون زندگی مدنی اعمال نمی‌شود.

ایدئولوژی حاکم در جامعه‌های تمامیت خواه دستخوش تنوع گسترده‌یی است. نظام‌های سیاسی کمونیستی شاخص‌های تمامیت خواهی را از آن رو نشان می‌دهند که به تمامی زیر نظارت و تسلط حزب کمونیست هستند. رژیم‌های تمامیت‌خواه دیگر ممکن است تحت تسلط ایدئولوژی فاشیسم باشند که در آنها تنها یک حزب سیاسی مجال وجود دارد و از نهادهای نمایندگی نظیر قوه‌ی مقننه‌ی منتخب نوعاً خبری نیست. رژیم‌هایی از این دست ممکن است بر ایدئولوژی دینی نیز استوار باشند. اینان رژیم‌های «تئوکراتیک» نامیده می‌شوند که معنای تحت‌اللفظی آن «حاکمیتِ خداوند» است. یکی از شاخص‌های حکومت تئوکراتیک عدم تحمل دیدگاه‌هایی غیر از دیدگاه‌های قشر مذهبی مسلط است. دین یا ایمان، در کشورهایی با این شکل حکومت، نقش مسلط ایفا می‌کند: به‌عنوان مثال، در ایران رئیس جمهور و قوه‌ی مقننه (که انتخابی هستند) تحت نظارت و هدایت روحانیان اند. به همین‌سان، اقدامات حکومت در عربستان سعودی (که به لحاظ حقوقی پادشاهی است) زیر نظارت و تسلط نوعی شریعت (اصطلاحی که دلالت بر قوانین اسلامی سنتی می‌کند) است و این قرآن است که به‌گونه‌یی مؤثر قانون اساسی کشور را تشکیل می‌دهد.

رژیم‌های تمامیت‌خواه از رژیم‌های مبتنی بر اولیگارشی متفاوت‌اند. اولیگارشی، نظامی سیاسی است که در آن قدرت در دست‌های گروه کوچکی است که مطابق منافع خویش حکومت می‌کنند و در پی پیشبرد ایدئولوژی سیاسی معینی نیستند. این منافع ممکن است اقتصادی یا

عبارت از عشق به کسب قدرت باشد. در رژیم‌های مبتنی بر اولیگارشی، همچون رژیم‌های تمامیت خواه آزادی‌های سیاسی اندکی وجود دارد. زیرا عامه‌ی مردم اجازه‌ی ایفای نقشی در سیاست ندارند و اغلب توسط پلیس یا ارتش که نقش مسلط را در امور غیرنظامی ایفا می‌کنند بی‌رحمانه سرکوب می‌شوند. اولیگارشی‌ها به لحاظ ترتیبات سیاسی شکل‌های متنوعی دارند از جمله دیکتاتوری نظامی، حکومت‌های تک حزبی و نوعاً در کشورهای کم توسعه یافته به پیدایی می‌آیند.

پرسش

خطوط اصلی نظام سیاسی لیبرال دمکراتیکی را که با آن آشنایی دارید خلاصه کنید؟

شاخص‌ها از چه لحاظ با مشخصات نظام‌های سیاسی تمامیت تفاوت دارند؟

شیوه‌های انتخاباتی و لیبرال دمکراسی‌ها

ویژگی‌های عمده‌ی شیوه‌های انتخابات در لیبرال دمکراسی‌ها چیست؟

در لیبرال دمکراسی‌ها شهروندان از طیف گسترده‌یی از آزادی‌های مدنی و سیاسی برخوردار اند. این آزادی‌ها شامل عناوینی نظیر آزادی‌های بیان، جنبش و تشکل و وجود یک نظام قضایی بیطرف و عاری از بازداشت‌های خودسرانه است. اما از همه مهم‌تر، روش‌های انتخاباتی هستند که چگونگی انتخاب نمایندگان را تعیین می‌کنند.

لیبرال دمکراسی‌ها نیاز به سازو کارهایی دارند که بدان وسیله عامه‌ی مردم بتوانند کسانی را به نمایندگی خود انتخاب کنند و نیز در صورتی که احساس کنند سیاست‌های فاقد پشتیبانی توده‌یی ترغیب می‌شود آنان

را برکنار نمایند. این بدین معناست که انتخابات برای اقدامات نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک امری ضروری است. این مردم را قادر می‌سازد که بر ترکیب شاخه‌های مقننه و اجرایی حکومت و اقداماتی که آنان در آینده بر عهده دارند اعمال نفوذ کنند. آنها همچنین به‌عنوان وسیله‌یی به‌کار می‌آیند که به موجب آن شهروندان کشور بتوانند از سوابق گذشته‌ی کسانی که وظایف حکومتی را انجام می‌دهند داوری درستی داشته باشند.

با وجود این، انتخابات به لیبرال دمکراسی‌ها منحصر نیستند. کشورهایی با نظام‌های سیاسی دیگر نیز ممکن است از انتخابات استفاده کنند. بنابراین یک ویژگی ضروری انتخابات در لیبرال دمکراسی‌ها این است که کشورهای مزبور فرصتی راستین برای اعمال گزینش مردمی در مورد مقامات و سیاست‌های حکومت فراهم کنند. بدین‌گونه لیبرال دمکراسی به طیفی از آزادی‌های سیاسی نیازمند است که به‌عنوان محیطی که درون آن انتخابات صورت گیرد مورد استفاده قرار گیرد. اکنون اجازه دهید که برخی از این آزادی‌های ضروری را مورد بررسی قرار دهیم.

آزادی بیان سیاسی

اگر طیف متنوعی از اندیشه‌ها بتوانند به روشنی مطرح شوند، انتخابات گزینشِ سیاسی با معنایی برای مردم فراهم خواهد کرد. اقداماتی که سانسور را بر رسانه‌ها تحمیل کند یا ممنوعیت‌هایی بر احزاب سیاسی، اتحادیه‌های کارگری یا شکل‌های دیگر فعالیت سیاسی برقرار نماید باید به وسیله حکومت‌های لیبرال دمکراتیک به‌طور جدی مورد پیگیری قرار گیرد. آزادی بیان، اندیشه و عمل جنبه‌های ضروری لیبرال دمکراسی‌ها هستند که آنها را از بیشتر نظام‌های تمامیت‌خواه که در آنها توان مخالفت محدود است متمایز می‌نماید.

زمان‌بندی انتخابات

انتخابات کنترل مردمی را بر فعالیت‌های حکومت آسان می‌سازد به شرطی که آنها منظماً برگزار شوند و زمان‌بندی آنها کلاً توسط مقامات مسئول تعیین نگردد. در برخی کشورها، قانونگذاران یا مجریان مقام خود را تا یک دوره‌ی ثابت زمان که در پایان آن انتخابات تازه برگزار شود، حفظ می‌کنند در آمریکا، برای مثال، رئیس جمهور برای یک مدت چهارساله انتخاب می‌شود درحالی‌که اعضای مجلس نمایندگان و سنا به ترتیب به مدت ۲ و ۶ سال خدمت می‌کنند. کشورهای دیگر انتخابات را در فاصله‌های قبلاً تعیین شده برگزار نمی‌کنند. در انگلستان، برای مثال، قوه‌ی مجریه توان تعیین موقع برگزاری انتخابات عمومی را دارد مشروط بر اینکه انتخابات تازه‌ی مجلس عوام دست کم هر پنج سال انجام گیرد.

با این همه، باید میان آنچه قابل قبول رفتار سیاسی است و آنچه دولت در تمایل به ممنوع کردن توجیه می‌کند خطی ترسیم کرد. این بر مسائلی نظیر آنچه احزاب سیاسی اجازه دارند بگویند و وسائلی که از آنها برای طرح دعوایشان طی دورهٔ انتخابات استفاده می‌کنند اثر می‌گذارد. ما به این عنوان به مدارای سیاسی اشاره می‌کنیم.

یک توجیه برای تحمیل محدودیت بر مدارای سیاسی جایی است که احزاب از اصول اساسی شالوده‌ی لیبرال دمکراسی منحرف می‌شوند. مثلاً شخصی یا حزبی ممکن است از راه صندوق رأی به قدرت برسد اما زمانی که به قدرت رسید، نظام سیاسی کشور را به یک نظام تمامیت‌خواه تبدیل کند. قانون اساسی ایتالیا در ۱۹۴۷ تشکیل مجدد حزب فاشیست را به این دلیل ممنوع کرد و نیز قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه تصریح کرد که احزاب سیاسی باید به اصول حاکمیت ملی و دمکراسی احترام بگذارند.

شرط مشابه‌یی نیز در قانون اساسی آلمان در ۱۹۴۹ قید شد.

علاوه بر این، آیین‌های مندرج در مرامنامه‌ی یک حزب سیاسی ممکن است به مثابه‌ی تهدیدی نه صرفاً برای نظام سیاسی کشور، بلکه برای وجود خود دولت در نظر گرفته شوند و محدودیت فعالیت سیاسی آن را توجیه کنند. ترس از اتحاد شوروی و کمونیسم (که باور بر این بود که می‌خواهد بر جهان تسلط یابد). در طی سال‌های ۱۹۵۰ در آمریکا برجسته شد. حزب کمونیست آمریکا در ۱۹۵۴ طبق قانون کنترل کمونیست‌ها ممنوع‌الفعالیت اعلام شد و هواداری از کمونیسم به اقدامات تبعیض‌آمیز علیه افراد نظیر برکناری از کار و عدم استخدام آنان انجامید.

شیوه‌های فعالیت سازمان‌های سیاسی نیز ممکن است لگام زدن بر مدارای سیاسی را توجیه کند. سازمان‌هایی که نظرات، عقاید یا بیانیه‌هایشان اهانت به شهروندان دیگر (و احتمالاً تحریک خشونت علیه آنان) محسوب شود، برای حفظ نظم عمومی در معرض محدودیت‌هایی از این دست قرار می‌گیرند. گروه‌هایی که برای پیشبرد اهداف سیاسی‌شان عملاً دست به اعمال خشونت زنند مشمول چنین محدودیت‌های دولتی می‌شوند. در انگلستان، برای مثال، گروه‌هایی که برای پیشبرد اهداف سیاسی خود به خشونت توسل می‌جستند به موجب قانون ترور سال ۲۰۰۰ ممنوع الفعالیت یا منحل شدند.

گستردگی حوزه‌ی انتخابیه

اجرای یک نظارت توده‌یی بر حکومت، حوزه‌ی انتخابیه‌یی را ایجاب می‌کند که در آن اکثریت گسترده‌ی جمعیت واجد حق رأی دادن باشند. در سده‌ی نوزدهم حق رأی در بیشتر کشورها مبتنی بر مالکیت بر اموال و دارایی بود. کسانی که دارایی اندکی داشتند یا فاقد هر گونه دارائی

بودند شهروند به شمار نمی‌آمدند و بنابراین نمی‌توانستند نقشی در فعالیت سیاسی متعارف ایفا کنند. اعطای حق رأی به افراد بالغ، صرفنظر از ثروت، جنسیت یا نژاد اطمینان می‌دهد که حکومت به نحو درستی آمال جمعیت‌ها را بازتاب دهد و پیشرفت به سوی حق رأی عمومی افراد بالغ مقیاس بزرگی است که به موجب آن می‌توان پیشرفت به سوی استقرار لیبرال دمکراسی را مورد داوری قرار داد.

مدیریت انتخابات

دخالت عموم مردم در فعالیت سیاسی تنها هنگامی تحقق می‌یابد که انتخابات عادلانه مدیریت شود. عواملی که رأی مخفی و آزاد را از آراء مبتنی بر ترس و تهدید متمایز می‌سازد نیاز دارند اطمینان یابند که نتیجه‌ی رقابتهای انتخاباتی احساسات واقعی مردم را بازتاب دهد. لیبرال دمکراسی همچنین مستلزم آن است که مقامات مسئول، آرایی را که حوزه‌ی انتخابیه تحویل می‌دهد بپذیرند و با روشهایی که گاه نظام‌های غیر دمکراتیک از آنها استفاده کرده‌اند با آن برخورد نکنند. مخالفتهایی نظیر باطل و پوچ اعلام کردن آراء یا اقدام به کودتای نظامی برای حفظ وضع سیاسی موجود هنگامی صورت می‌گیرد که انتخابات نشان دهنده‌ی پشتیبانی توده‌یی از یک تغییر بنیادی است.

احراز شایستگی داوطلب اشغال یک مقام ملی

در لیبرال دمکراسی‌ها قواعد گوناگونی برای احراز شایستگی داوطلب مقام ملی حاکم است. در انگلستان این قواعد بسیار گسترده است. هر شهروند بالای سن ۱۸ سال (تابع عدم صلاحیت‌ها در قانونی که در ۱۹۷۵ وضع شد) می‌تواند به قصد راه‌یابی به پارلمان فعالیت کند. هر کاندیدا صرفاً حمایت ده

رأی ثبت شده در حوزه‌ی انتخابیه‌یی که او در آن مایل به رقابت است و یک سپرده‌ی ۵۰۰ پوندی (که در صورت تأمین بیش از ۵۰ درصد آراء ریخته شده در انتخابات به او بازگردانده می‌شود) لازم دارد. در کشورهای دیگر مقررات پیچیده‌تر است. کاندیداها ممکن است نامزد احزاب سیاسی باشند که به نوبت خود ممکن است تابع کنترل‌های حاکم بر توانشان برای رقابت انتخاباتی هستند. این‌ها ممکن است لازم داشته باشند برای ورود به کارزار انتخاباتی پشتیبانی تصریح نشده حزب را به اثبات برسانند.
در آلمان، داوطلبان باید از سوی یک حزب با دست کم پنج نماینده‌ی رایشتاک (مجلس) یا یک پارلمان ایالتی یا (در صورت یک حزب جدید) با ارائه‌ی یک یادداشت رسمی به کمیته‌ی انتخاباتی فدرال قصدشان را به رقابت انتخاباتی اطلاع دهند. افزون بر آن، داوطلبان باید از سوی ۲۰۰ نفر از کسانی که واجد شرایط رأی دادن هستند نامزد بشوند.

پرسش

با اشاره به هر نظام سیاسی که با آن آشنا هستید نشان دهید که چه شاخصه‌هایی از اقدامات آن، توصیف‌شدنش را به‌عنوان «دمکراتیک» توجیه می‌کند.

نمایندگی

در نظام‌های لیبرال دمکراتیک تا چه حد عقاید جمعیت به‌طور مؤثر نشان داده می‌شود؟

گفته می‌شود که در لیبرال دمکراسی گروه کوچکی از مردم از سوی تمام جمعیت تصمیمات سیاسی می‌گیرد. این نوعاً شکل چیزی را به خود می‌گیرد که ما «نمایندگی ناحیه‌یی» می‌نامیم که بدین وسیله قانونگذاران نماینده‌ی منطقه‌ی جغرافیایی خاصی و مردمی که در آنجا زندگی می‌کنند

هستند. ولی شکل دیگری از نمایندگی هم هست که به آن «نمایندگی کارکردی» می‌گویند. این مستلزم آن است که قانونگذاران منافع قشری یا حرفه‌ی خاصی را نمایندگی کنند به جای اینکه مستقیماً توسط عموم مردم انتخاب شوند. سیناد Seanad ایرلند تا حدی بر این پایه تشکیل می‌شود.

در فصول آینده ما بررسی می‌کنیم که آیا کسانی که به آنان مسئولیت نمایندگی سپرده می‌شود به قدر کافی افکار عمومی را بازتاب می‌دهند؟ رشته عواملی وجود دارند که با این هدف مرتبط اند که به‌طور مؤثری آن را به انجام می‌رسانند.

توسعه‌ی نظام حزبی

احزاب ممکن است دخالت عمومی را در سیاست‌گذاری ارتقا دهند، گرچه گستره‌یی که در آن آنها به این هدف می‌رسند مرتبط است با عواملی نظیر اندازه‌ی عضویت‌شان. به علاوه، توسعه‌ی نظام‌های حزبی، ممکن است رابطه‌ی میان یک مقام انتخابی و حوزه‌ی انتخابیه‌ی او را مخدوش سازد. رأی‌دهندگان ممکن است از کاندیداهای احراز مقام دولتی بر مبنای برچسب حزبی‌شان، به جای توان‌شان در طرح نیازهای انتخاب‌کنندگان محلی، پشتیبانی کنند. درحالی‌که در عمل، انضباط حزبی ممکن است مقامات منتخب را ناگزیر سازد محلی بودن را اگر با این علائق منطبق نباشد، قربانی حزب سازند. گستره‌یی که در آن این اتفاق رخ می‌دهد بستگی دارد به قدرت انضباط حزبی که در برخی دمکراسی‌های لیبرال نظیر انگلستان، استرالیا و زولند نو نیرومندتر از کشورهایی نظیر آمریکاست که در آنجا نفوذهای محلی (که به آن parochialism یا تنگ‌نظری گفته می‌شود) نقش مهمی در تعیین انتخاب رأی دهنده‌ی کاندیدا برای مقام دولتی ایفا می‌کنند

نظام انتخاباتی

نظامهای انتخاباتی در گسترەیی که در آن کسانی که انتخاب می‌شوند به درستی اولویت‌های رأی اعضای ساده‌ی مردم را منعکس نمایند متنوع‌اند. یک تقسیم بنیادی میان نظام انتخاباتی مبتنی بر کسب بیشترین آراء[1] و نمایندگی سهمیه‌یی وجود دارد. در انگلستان، برای مثال، نظام اوّلی به مخدوش‌سازی خواست‌های حوزه‌ی انتخابیه و ایجاد یک نهاد قانونگذاری که با افکار عمومی ابراز شده در یک انتخابات عمومی هماهنگ نیست متهم شده است.

منزلت مقامات انتخاب شده

کسانی که برای مقام عمومی انتخاب می‌شوند ممکن است نقش یک فرستاده[2] یا نقش یک نماینده را ایفا کنند. یک فرستاده مقام منتخبی است که از دستورات هیئت انتخابیه پیروی می‌کند. فرستاده آزادی عمل اندکی دارد و به نحو مؤثری از سوی رأی‌دهندگان مقید است که به شیوه‌ی ویژه‌یی عمل کند. نماینده، به عکس، حق دارد به مسائلی که مطرح می‌شود بر پایه‌ی داوری خود عمل کند. زمانی که وی انتخاب شد اعمال نمایندگی بر پایه‌ی وجدان شخصی و نه دستورات صادره از رأی‌دهندگان تعیین می‌شود. ولی یک نماینده می‌تواند برای وظایفی که بر عهده دارد به مردم پاسخگو باشد درحالی‌که مقام عمومی را اشغال کرده است.

---

1. First past-the post
2. Delegate

منزلت اعضای پارلمان انگلستان

ادموند بورک، سیاستمدار سده‌ی هژدهم انگلستان تأکید می‌کرد که یک نماینده‌ی مجلس عوام برای خدمت به منافع ملت به‌طور کلی باید بر پایه‌ی قضاوت خود عمل نماید نه اینکه از خواست‌های حوزه‌ی انتخابیه‌ی محلی اطاعت کند.

یک عضو پارلمان زمانی که انتخاب شد تابع هیچ محدودیتی بر اعمال خود نیست. سامانه‌ی احضار و یادآوری که در بعضی ایالات آمریکا عمل می‌شود هرگز در انگلستان متداول نیست. یک عضو پارلمان را نمی‌توان توسط انتخاب‌کنندگان محلی برکنار کرد: تنها قدرت آنان اختیار نهایی‌شان در گزینش نماینده‌یی دیگر در انتخابات آینده است.

البته فشارهای غیر رسمی وجود دارد که ممکن است بر رفتار اعضای مجلس انگلستان مؤثر واقع شود. برای مثال، پیروی از انضباط نظام حزبی. اما حتما این محدودیت نیز ممکن است چندان بر رفتار آنان مؤثر نباشد.

ترکیب اجتماعی مقام‌های دولتی (عمومی)

اصطلاح «نمایندگی اختصاصی» بدین معناست که نهادهای حکومتِ نمایندگی می‌توانند فقط به‌طور معتبر افکار عمومی را نمایندگی کنند که آنها عنصری از جامعه را تشکیل دهند شامل اعضایی از گروه‌های اجتماعی متنوع در تناسب با قدرت‌شان. با وجود این، در بسیاری از لیبرال دمکراسی‌ها، تقسیمات کلیدی در جامعه (نظیر ترکیب شغلی یا تقسیمات طبقاتی، قومی یا دینی آن) به این شیوه منعکس نمی‌شوند. بسیاری از لیبرال دمکراسی‌ها در دادن حق رأی به زنان کند بودند: زولندنو در ۱۸۹۳ و در انگلستان (برپایه‌یی محدود) در ۱۹۱۱. با وجود این اشخاص سفید، مذکرِ طبقه‌ی متوسط با سواد نسبتاً بالا به تسلط بر

ترکیب چنین نهادهایی ادامه می‌دهند که به لحاظ اجتماعی نمایندگی ندارند، گرچه احتمالاً بازتاب دهنده‌ی خصوصیاتی هستند که برای نیل به موفقیت در جنبه‌هایی از فعالیت اجتماعی لازم است.

فقدان نمایندگی اجتماعی ممکن است به ناهماهنگی با افکار عمومی در نهادهایی از حکومت بینجامد و به مثابه‌ی یک اشتباه تاریخی دفاع از وضع موجود تلقی شود آن هم هنگامی که وضعیت ملی اصلاحات و نوآوری می‌طلبد. این مسئله ممکن است با رویه‌های اتخاذ شده توسط نهادهای قانونگذار مورد تأکید قرار گیرد: سامانه‌ی ارشدیت مورد استفاده‌ی کنگره‌ی آمریکا مایل است نفوذ محافظه‌کاران را بر امور داخلی آمریکا پس از جنگ تقویت کند و تا تغییرات به این رویه‌ها در طی دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ پافشاری نماید. گروه‌هایی که درک کنند نیازهای آنان به قدر کافی توسط نهادهایی از حکومت پاسخ داده نمی‌شود (نظیر زنان، جوانان، یا اقلیت‌های نژادی) ممکن است به وسائل دیگری از بیان سیاسی توسل جویند که احتمالاً عواقب بلند مدتی برای اقتدار چنین نهادهایی داشته باشد.

ترکیب قانونگذاران در آمریکا و انگلستان

در آمریکا، کنگره مرکب از ۱۰۰ سناتور و ۴۳۵ عضو مجلس نمایندگان است. در کنگره‌ی یکصد و نهم (که عمر کوتاه آن ۲۰۰۶ــ۲۰۰۴ است) ۸۲ زن ۴۳ عضو آمریکایی- کارائیبی، ۲۸ عضو اسپانیایی ۸ عضو آسیایی و یک آمریکایی بومی حضور داشتند. زنان ۱۵/۳ درصد و گروه‌های اقلیت قومی ۱۴/۹ درصد اعضای کنگره را تشکیل می‌دادند. نمایندگانی از اقلیت قومی در انجمن‌هایی متشکل هستند. انجمن نمایندگان سیاه (تأسیس در ۱۹۷۰) انجمن اسپانیایی (تاسیس در ۱۹۷۶) و انجمن‌های آمریکایی- آسیایی کنگره (تأسیس در ۱۹۹۶)

ترکیب پارلمان انگلستان

در انتخابات عمومی انگلستان در ۲۰۰۵، ۶۴۶ عضو پارلمان انتخاب شدند. از این عده، ۱۲۸ (۱۹/۸ درصد) نفر زن بودند و ۱۳ نفر (۲/۰ درصد) از جامعه‌های اقلیت قومی بودند. بقیه‌ی ۵۰۵ (۷۸/۲ درصد) سفیدپوست ذکور بودند. اگر مجلس عوام اجتماعاً نمایندگی بودند نیمی از گرداگرد اعضای آن زنان بودند و ۷/۹ درصد (یا ۵۱ عضو مجلس) از جامعه‌های اقلیت قومی بیرون می‌آمدند. با وجود این، انتظار می‌رود که رسم گسترش یافته‌ی قانون تبعیض جنسیتی ۲۰۰۲ (کاندیداهای انتخاباتی که احزاب سیاسی را قادر می‌سازد اگر مایل‌اند از تبعیض مثبت برای گزینش کاندیداها استفاده کنند) شمار اعضای زن مجلس عوام را در دور بعدی بیش از این افزایش خواهد داد.

پرسش

***با اشاره به هر قانونگذاری ملی نهاد حکومت محلی که شما با آن آشنایی دارید،** سطح نمایندگی تعیین شده توسط زنان و گروه‌های اقلیت قومی را **نشان دهید.** به نظر شما اهمیت دارد که نهادهای منتخب از این نوع آینه‌ی ترکیب اجتماعی جامعه باشند؟*

دخالت عمومی در سیاست گذاری

از چه مکانیسم‌هایی غیر از انتخابات می‌توان برای به صحنه آوردن عموم مردم به دخالت در سیاست‌گذاری استفاده کرد؟

دیدیم که انتخابات نقش بزرگی در نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک ایفا می‌کند. انتخابات جمعیت را قادر می‌سازد که گروه کوچکی از مردم را برای اداره امور حکومت برگزینند. با این وجود، توان گزینش نمایندگان و (در انتخابات بعدی) ابراز داوری روی اجرای آنها در مقام دولتی نقش مهمی به عموم مردم در امور سیاسی نمی‌دهد. بنابراین در بسیاری از

لیبرال دمکراسی‌ها مکانیسم‌های دیگری وجود دارد که به شهروندان نقش دائمی‌تری برای سیاستگذاری واگذار می‌کنند. در این بخش، برخی از راههایی را که در آنها به این هدف می‌توان رسید مورد بررسی قرار می‌دهیم.

گروه‌های فشار

گروه‌های فشار فرصت‌های تأثیر بر فرایند سیاستگذاری برای مردم فراهم می‌سازد. وجود گروه‌های فشار و رقابتی که میان آنها پدید می‌آورد به مثابه‌ی یک جنبه‌ی حتمی جامعه‌یی متکثر بشمار می‌رود که در آن قدرت پخش می‌شود و در نتیجه‌ی یک فرایند چانه‌زنی و آشتی برقرار شده میان گروه‌ها سیاستی به پیدایی می‌آید.

کنش سیاسی فرا پارلمانی

آنچه ما «فعالیت سیاسی متعارف» می‌نامیم مستلزم در نظر گرفتن مجمع قانونگذار کشور به مثابه‌ی صحنه‌ی اصلی است که در آن تصمیمات سیاسی رسماً اتخاذ می‌گردد. غیر از آن، فعالیت سیاسی فرا پارلمانی است که متضمن کنش‌هایی است که گروه‌هایی از شهروندان به عهده می‌گیرند که در صدد تأثیرگذاری بر فرایند تصمیم‌گیری از راه‌هایی غیر از این می‌باشند. برای انجام این کار، آنان ممکن است از طیف گسترده‌یی از شیوه‌ها استفاده کنند نظیر راه‌پیمایی‌ها، مبارزات صنفی، نافرمانی مدنی، اقدام مستقیم، شورش‌ها و تروریسم. شیوه‌های فراپارلمانی (که ممکن است با سازمان‌هایی نظیر گروه‌های فشار و جنبش‌های اجتماعی همبسته گردند) وسایل بدیلی برای کنش سیاسی ارائه می‌کنند که فعالیت سیاسی متعارف فراهم کرده است.

توان درگیر شدن در فعالیت سیاسیِ فراپارلمانی یک وجه مهم تمامی

نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک است و آن دارای رشته مزایایی است در کمک به کنش‌های آنها. این ضمایم شهروندان را قادر می‌سازد که خود را در حکومت کشورشان فراسوی رأی دادن ادواری در انتخابات درگیر کنند و به آنان مجال می‌دهد که بر اقلام خاصی از سیاست که مایه‌ی دغدغه‌ی آنان است تأثیر گذارند و بدین‌گونه حکومت‌ها را ناگزیر می‌کنند به درد دل‌های مردم گوش فرا دهند. یک نمونه‌ی مهم از چنین مواردی در ۲۰۰۶ در فرانسه اتفاق افتاد، هنگامی که اعتراض‌های ملی دانشجویان و اتحادیه‌های کارگری رئیس جمهور را ناگزیر ساخت تغییرات چشم‌گیری را در قانون استخدام جوانان که دست کارفرمایان را در برکناری هر کارگر زیر ۲۶ سال سن باز می‌گذاشت، اعلام کند. سیاست‌های فراپارلمانی ممکن است در پیشبرد منافع اقلیت توفیق یابد: پیدایی مسایل زنان و نگرانی‌های محیطی در برنامه‌های سیاسی به میزان زیادی مدیون فعالیت‌های گروه‌هایی بوده است که مایل‌اند از شیوه‌های فراپارلمانی استفاده کنند. سیاست‌های فراپارلمانی همچنین علیه آفت بی‌علاقگی سیاسی ناشی از تمایل به موکول کردن تمامی تصمیم‌های سیاسی برعهده‌ی رهبران کشور است، آفتی که می‌تواند به یک نظام حکومتی تمامیت خواه بینجامد.

فساد مالی و اخلاقی

سطح پشتیبانی مردم از فعالیت سیاسی متعارف زیر تأثیر عواملی است شامل درک این نکته که آیا انگیزه‌ی برگزیدگان به مقامات دولتی خدمت به مردم است یا پیشبرد منافع خودشان. اتهام‌های فساد تأثیر چشم‌گیری بر امور سیاسی شماری از لیبرال دمکراسی‌ها در سال‌های اخیر نهاده و ممکن است به توجیه استفاده‌ی مردم از شیوه‌های فراپارلمانی برای نیل به اهداف سیاسی

خود یاری رساند.
فساد توصیف‌گر سوء استفاده از قدرت مقامات دولتی منتخبی است که از مزایای مقام خود به نفع شخصی یا تأمین مزایای حزبی یا حفظ مقام خود یا به انگیزه‌های دیگر سوءاستفاده می‌کند. این اصطلاح همچنین شامل تلاشهایی است که چنین رفتارهای ناشایست و زشت مجریان یا همکاران سیاسی‌شان را می‌پوشاند. در انگلستان تاکید حکومت بر نیاز بازگشت به ارزش‌های خود انضباطی سنتی محافظه‌کارانه و اهمیت خانواده در سیاست «بازگشت به مبانی» ۱۹۹۳ به‌همین دلیل بود که بر اثر افشاگری‌های شماری از اعضای حکومت در امور فرا زناشویی ناتمام ماند. نخست وزیر در آغاز از مصاحبه امتناع کرد با این استدلال که آن یک موضوع شخصی است. مسئله دیگر اتهام «cash For question» بود که شمار اندکی از اعضای محافظه‌کار پارلمان پول گرفته بودند که پرسش‌های پارلمانی را از دستور مجلس خارج کنند. این به انتصاب «کمیته‌ی معیارهای زندگی مردم» انجامید که توصیه‌های آن شامل(نخستین گزارش این نهاد در ۱۹۹۵) به انتصاب یک مأمور پارلمانی مستقل برای تعیین معیارها بود.
ولی اصلاحاتی که طی دهه‌های ۱۹۹۰ صورت گرفت حرف و حدیث‌های مربوط به فساد را برطرف نکرد. در حوالی پایان دهه‌ی ۹۰ مشکلاتی در رابطه با فعالیت‌های نفوذی شرکت‌ها برملا گشت و ادعا شد که دستیاران وزیران یا به این شرکت‌ها پیوستند و توانستند از تماس‌های سابق‌شان برای دستیابی به وزیران استفاده کنند یا از مقام‌شان در داخل دولت دسترسی به وزیران یا به اطلاعات موثق را آسان نمایند. نتیجه این شد که در ۱۹۹۸ مقررات تازه‌یی برای تنظیم لابیگری (اعمال نفوذ) در کابینه وضع شد که یکی از شروط آن ممنوع کردن دستیاران سیاسی وزیر از بیرون دادن اطلاعات موثق به لابیگرها گشت. در ۱۰۰۶ رسوایی دیگری فاش شد مبنی بر اینکه اشخاصی که به حزب کارگر وام دادند (که ناگزیر نبودند آن را در

کمیسیون انتخابات ثبت کنند) توصیه کرده بودند آن را برای بزرگداشت سیاسی اعیان صرف نمایند.
در آمریکا نیز نمونه‌های متعددی از این رسوایی‌ها به ظهور رسیده است. در ۱۹۸۱ شش نفر از اعضای کنگره به رشوه‌خواری و فساد مالی محکوم شدند (هر چند یکی از این محکومیت بعدها اعاده گشت). در یک رسوایی مأموران اف.بی.آی. به‌عنوان همدستان یک شیخ عرب شناخته شدند که پول و مزایای دیگری به مقامات دولتی در ازای حمایت‌شان پیشنهاد شده بود. نمونه‌ی مهم دیگری از فساد در دهه ۱۹۹۰ دامن رئیس جمهوری را آلوده ساخت هنگامی که ادعا شد او با مونیکا لیونسکی رابطه‌ی جنسی داشته است و به دروغ سوگند خورد که میان آنان چنین رابطه‌ای وجود نداشته است. با این همه بعدها معلوم شد که این انکارها حقیقت نداشته و کلینتون اعتراف کرد که رابطه‌ی فیزیکی نامناسبی با آن خانم داشته است. گزارش یک مشاور قضایی خاص Kenneth star به کمیته‌ی قضایی مجلس نمایندگان رئیس جمهور را به شهادت دروغ، سوء استفاده از قدرت، ممانعت از اجرای عدالت و باج دادن به شاهد متهم کرد. در دسامبر ۱۹۹۰، کمیته‌ی قضایی مجلس نمایندگان چهار ماده از اعلام جرمی را تصویب کرد که بعداً دو فقره از آنها را مجلس نمایندگان تأیید نمود. این تصمیم منجر به محاکمه‌ی کلینتون در برابر سنا گشت که در آن او در فوریه‌ی ۱۹۹۹ تبرئه شد.

بعدها اتهامات دیگری از فساد در امریکا مطرح شد، که یک نمونه‌ی مهم آن بر تام دیلی Delay که میان ۲۰۰۲ و ۲۰۰۵ در مقام رهبر اکثریت مجلس خدمت کرده بود وارد شد. او در ۲۰۰۶ پس از محکومیت در رابطه با تخلف از قوانین مالی در اوایل دهه‌ی ۲۰۰۰ پس از محکومیت دو نفر از دستیاران سابق خود در رسوایی لابیگری جک آبرامف (که در آن آبرامف به گناهان خود به توطئه، فریب و گریز از مالیات به‌طور عمده در رابطه با فعالیت‌های لابیگری، از سوی بومیان آمریکای لاتین اعتراف کرد.)

با این همه، در رابطه با سیاست‌های فرا پارلمانی مشکلاتی وجود دارد. خشونت و بی‌نظمی ممکن است مبتنی بر تمایل یک گروه برای نیل به هدفهای سیاسی از طریق تهدید یا اجبار باشد تا از طریق فرهنگی یا آموزش، در این موارد هر حکومتی برای ممانعت از اینکه شهروندان و اموال‌شان در معرض تهدید یا واقعیت خشونت قرار گیرند لازم است دخالت کند. سیاست‌های متعارف اعمال شده از طریق صندوق رأی، اگر قرار باشد توسل به وسائل دیگر موفقیت‌آمیزتر باشد، ممکن است به‌عنوان یک شکل نامناسب فعالیت جلوه نماید. چنین اقداماتی ممکن است ظرفیت حکومت را برای حاکمیت بی‌اعتبار سازد اگر ناگزیر باشد مسیری را تعقیب کند که مورد حمایت گروه‌هایی است که از روش‌های فراپارلمانی استفاده می‌کنند. حکومت در این موقعیت ممکن است احساس ضعف کند و در نتیجه به اندیشه‌ی تحمیل یک حکومت «نیرومند» تسلیم گردد.

نظرسنجی عمومی

نظرسنجی عمومی در پی تعیین نظرات مردم با طرح پرسش‌هایی در برابر گروه کوچکی از مردم است. راه‌های متعددی وجود دارد که بر حسب آنها این گروه را بتوان گزینش کرد. دو راه اصلی از طریق استفاده از تصادف یا نمونه‌گیری سهمیه‌یی است. اولی پرسش‌ها را به بخشی از مردمی خطاب می‌کند که معیار گزینش آنان فاقد ساختار علمی است. در بریتانیا، برای مثال یک نمونه‌گیری تصادفی شامل هر هزار نام ثبت شده در دفتر انتخاب‌کنندگان در حوزه‌ی انتخاباتی پارلمانی خاص است. ولی یک نمونه‌گیری سهمیه‌یی پرسش‌هایی را برای گروهی از مردمی که ترکیب آنان از پیش تعیین شده طرح می‌کند. با این روش، پرسش‌هایی برای گروهی مستقیماً طرح می‌شود که فرضاً پرسشی مقطعی از جمعیتی

می‌باشد که نظرات آنها خواسته می‌شود. برای مثال با این روش کوشش می‌شود که توازن کلی میان سالخوردگان و جوانان، مردان و زنان و زحمتکشان و طبقه‌ی متوسط منعکس گردد.

از نظرسنجی ممکن است برای تعیین احساسات عمومی، درباره مسائل خاص استفاده کرد. آنگاه یافته‌های نظرات می‌تواند در پیشنهادهای سیاسی مطرح شده از سوی احزاب سیاسی ادغام گردد. آن‌ها به‌ویژه در کارزارهای انتخاباتی برجسته می‌شوند. و برای ارزیابی نظرات رأی‌دهندگان درباره مسائل خاص مورد استفاده قرار می‌گیرند، مسائلی که ممکن است احزاب را تشویق کند که تأکیدات پیکارهایشان (یا محتوای سیاست‌شان) را با احساسات مردم تطبیق دهند. آن‌ها همچنین به‌کار گرفته می‌شوند که با پرسش از رأی‌دهندگان که قصد دارند از چه کسی حمایت کنند به نتیجه انتخابات رسیدگی نمایند. باور به این که این فعالیت صرفاً احساسات عمومی را نشان نمی‌دهد بلکه عملاً بر رفتار رأی‌دهندگان تأثیر می‌گذارد (برای مثال با ایجاد یک کارناوال موسیقی برای حزبی که به وسیله نظرسنجی در مقام نخست ارزیابی می‌شود) کشورهایی نظیر فرانسه و ایتالیا را وادار کرده است که انتشار نتایج نظرسنجی نزدیک به رقابت واقعی را ممنوع نمایند.

نظرسنجی‌ها تا چه اندازه درست هستند؟

هر چند نظرسنجی‌ها وسیعاً مورد استفاده قرار می‌گیرند، کاملاً موثق نیستند به‌ویژه هنگامی که در صدد پیش‌بینی نتیجه‌ی یک رقابت انتخاباتی هستند. در ۱۹۹۵، نظرسنجی‌ها به نادرست، یک پیروزی بزرگ برای سیلویوبرلسکونی در انتخابات ناحیه‌یی ایتالیا (که حزب او بازنده شد) و یک پیروزی شفاف برای ژاک شیراک در نخستین دور انتخابات رئیس جمهوری (که در آن وی از لیونل ژوپن شکست خورد) پیش‌بینی کردند.

نارسایی نظرسنجی‌ها را می‌توان به علل متعدد توجیه کرد. برخی از مردم ممکن است از پاسخ به پرسش‌های نظرسنج‌ها امتناع کنند. اگر امتناع از پاسخ بیش از حد با بخشی از عقیده‌ی انتخاباتی همبسته باشد، این می‌تواند نتیجه را مخدوش نماید. سنجش‌ها به کسانی تکیه دارند که از آنان خواسته می‌شود حقیقت را بگویند و در نتیجه به نظراتی وفادار اند که به نظرسنج‌ها بیان می‌کنند. پدیده‌ی «نوسان آخرین دقیقه» بدین معناست که اعضای معمولی مردم ممکن است اندیشه‌های خود را تغییر دهند و از یک عقیده‌ی سابقاً بیان شده منصرف شوند. نظرسنجی‌ها نیز ممکن است مشکل صحت پیدا کند هنگامی که مردم به‌طور یکسان به موضوع تحت بررسی تقسیم شوند.

مشورت و مشارکت

اعضای ساده‌ی مردم نیز ممکن است در سیاست گذاری از طریق مکانیسم‌هایی که به آنان اجازه می‌دهد نظرات‌شان را به سیاستگذاران در مسائل خاص بیان دارند دخالت کنند. مشورت بدین معناست که حق شنیده بشود. شهروندان ممکن است به بیان عقایدشان در موضوع‌های خاصی دعوت شوند که سیاستگذاران به آنها گوش می‌دهند ولی نیاز ندارند که به آنها عمل کنند. مشارکت اما، متضمن تغییری در رابطه‌ی قدرت میان سیاستگذاران و مردم است. سیاستگذاری به تمرین مشترک دخالت حاکمان و حکومت شوندگان انتقال می‌یابد.

مشورت و مشارکت را می‌توان به مثابه‌ی فایده‌یی برای لیبرال دمکراسی‌ها در نظر گرفت چون آنها اجازه می‌دهند که اولویت‌های سیاسی مردم در نظر گرفته شود یا به وسیله مقامات دولتی مورد عمل قرار گیرد. با وجود این، فقدان اطلاع‌رسانی به عامه‌ی مردم ممکن است بحث معنادار را غیرممکن سازد و به این نتیجه برسد که مردم تغییر نظر بدهند و از پیشنهادات متضاد سیاستگذاران حمایت کنند.

نظرسنجی‌های پس از انتخابات

این نظرسنجی‌ها نیز نوعی نظرسنجی‌اند که پس از انجام انتخابات صورت می‌گیرد و از شهروندان پس از ترک حوزه‌ی انتخابیه پرسیده می‌شود.
نظرسنجی پس از انتخابات کمک خاصی به رسانه‌یی هستند که مکرر از آنها پشتیبانی می‌کند که در موضعی قرار گیرند که برنده‌ی رقابت را به زودی پس از پایان رأی‌گیری اما پیش از اعلام رسمی نتایج آن پیش‌بینی کنند. نظرسنجی‌های پس از انتخابات معمولاً درست از کار در می‌آید، هر چند که در انتخابات ریاست جمهوری آمریکا در سال ۲۰۰۰ نزدیکی رقابت میان جرج دبلیوبوش و الگور به مشکل برخورد. در برخی ایالات (از جمله در فلوریدا) رسانه‌هایی که هر کدام یکی از دو کاندیدا را به‌عنوان پیروز پیش‌بینی می‌کردند ناگزیر شدند این ادعا را همراه با شمارش آراء پس بگیرند. مسائلی از این دست در ۲۰۰۴ نیز اتفاق افتاد، هنگامی که نظرسنجی‌های ملی پس از انتخابات سه درصد جلو برای جان کری پیش‌بینی کردند. سرانجام بوش ۲/۵ درصد جلو افتاد و ریاست جمهوری را حفظ کرد.

پرسش

به نظر شما آیا در لیبرال دمکراسی‌ها نظرسنجی‌ها برای فرایند انتخابات کمک یا مانع هستند؟

همه‌پرسی

همه‌پرسی چیست و آیا این شیوه‌ی مطلوبی برای افزایش نقش عامه‌ی مردم در سیاستگذاری هست؟

همه‌پرسی‌ها به توده‌ی مردم فرصت می‌دهند که به مسایل سیاسی خاصی رأی بدهند. برخی لیبرال دمکراسی‌ها نظیر سویس و کشورهای اسکاندیناوی به گونه‌یی گسترده از همه‌پرسی استفاده می‌کنند. اما کشورهای دیگر نظیر انگلستان در این مورد چندان رغبتی نشان نمی‌دهند.

مزایا

مزایای عمده‌ی مربوط به همه‌پرسی‌ها به قرار زیر است:

دمکراسی مستقیم

همه‌پرسی‌ها به دخالت بیشتر توده‌ی مردم در سیاستگذاری عمومی مجال می‌دهند. ما به این «دمکراسی مستقیم» نام می‌دهیم. همه‌پرسی شکل‌های گوناگون دارد. از این طریق به مردم فرصت داده می‌شود که شیوه‌ی پیشنهادی مشخصی را پیش از آنکه به مورد اجرا گذاشته شود تأیید کنند یا نظرات‌شان را درباره‌ی کارهایی که حکومت پیش از این برعهده داشته است ابراز نمایند. در آمریکا همه‌پرسی بارها در حکومت ایالتی صورت گرفته است. یک نمونه‌ی وسیعاً استفاده شده درخواست همه‌پرسی است که شمار معینی از امضاءکنندگان را قادر می‌سازد که اجرای قانونی را که در قوه‌ی مقننه‌ی ایالتی تصویب شده به تعویق اندازند تا مردم در انتخابات آینده‌ی ایالت تکلیف آن را روشن سازند.

همه‌پرسی‌ها با قادر ساختن شهروندان که خودشان تایید یا عدم تأیید مسایل روزمره‌ی خود را ابراز نمایند از خطرات انعکاس نادرست افکار عمومی توسط مقامات دولتی اجتناب می‌کنند. قدرت اعمال شده توسط سیاستگذاران بر محتوای سیاست عمومی کاهش می‌یابد و آنان نیاز به تشویق اقداماتی دارند که واقعاً بازتاب نظر مردم است.

اما این نیز مهم است که ابتکار اجرای همه‌پرسی نباید منحصراً با کسانی باشد که تکالیف حکومتی را برعهده دارند. همه‌پرسی فقط سازو کارهایی را فراهم می‌کند که دخالت مردم را در سیاستگذاری تأمین کند مشروط بر اینکه خود مردم حق داشته باشند هم آن را دعوت کنند و هم بر مضمون آن نظارت نمایند. در زولاند نو، برای مثال، در ۱۹۹۳ شهروندان یک قانون همه‌پرسی را به اجرا گذاشتند که به ۱۰ درصد

انتخاب‌کنندگان ثبت‌نام شده فرصت داد که یک همه‌پرسی غیر الزام‌آور را در یک موضوع آغاز کنند. این باید در ظرف یک سال پس از دعوت به شروع برای یک همه‌پرسی معتبر باشد مگر آنکه ۷۵ درصد اعضای پارلمان آن را به تعلیق در آورند. یک اقدام مرتبط درخواست ابتکاری است که تقریباً در نیمی از ایالات آمریکا از آن استفاده می‌شود. این شماری از رأی‌دهندگان ایالتی را قادر می‌سازد که قانونی را بر یک ورقه‌ی رأی پیشنهاد کنند که به شرط تصویب اکثریت رأی‌دهندگان صرفنظر از اینکه مجلس مقننه‌ی ایالتی آن را تأیید می‌کند یا نه به صورت قانون در می‌آید.

تعیین مسایل قانون اساسی

این که پیشنهاد شود همه‌پرسی‌ها باید نظرات مردم را در هر مورد از سیاست عمومی متحقق سازد امکان‌پذیر نیست. ولی همه‌پرسی‌ها وسایلی را فراهم می‌سازند که به مدد آن مسائل عمده (شاید مسائل مهم قانونی قابل ملاحظه) را بتوان حل کرد. در بسیاری کشورهای اروپایی همه‌پرسی‌هایی درباره‌ی عضویت در اتحادیه‌ی اروپایی یا پیمان‌هایی (نظر پیمان ماستریخت) که به علت الزامات‌شان برای مسائل بنیادی نظیر حاکمیت ملی همبسته با آن بودند منعقد شدند. از میان مسائل با اهمیت یک پیمان قانونی بود به منظور تأسیس اتحادیه‌ی اروپایی با یک قانون اساسی مدون. ۲۵ دولت عضو لازم بود که آن را در ظرف دو سال تصویب کنند و برخی کشورها این را با انجام همه‌پرسی فراهم آوردند. ردّ این قانون اساسی از سوی رأی‌دهندگان فرانسوی و هلندی در ۲۰۰۵ جسد متعفنی از آن باقی گذاشت.

در انگلستان همه‌پرسی به ندرت پیشنهاد می‌شود. در ۱۹۹۷ از یک همه‌پرسی استفاده شد تا مردمی را که در اسکاتلند و ولز به سر می‌برند قادر سازد که نظرات‌شان را درباره پیشنهادات تفویض قدرت حکومت

به این دو کشور ابراز دارند. در ۱۹۹۸ در ایرلند شمالی مردم نظر خود را در روز «آدینه‌ی مقدس» راجع به قرارداد صلح و در جمهوری ایرلند برای تصویب اصلاحیه‌ی قانون اساسی خود برای طرح ادعا نسبت به پوشش ایالت ایرلند شمالی در یک همه‌پرسی ابراز داشتند.

زیان‌ها و خسارات

با این همه رشته مشکلاتی هم در رابطه با همه‌پرسی‌ها وجود دارد که در زیر به آن خواهیم پرداخت

کم ارزش شدن نقش قوه‌ی مقننه

همه‌پرسی‌ها ممکن است از نقش نهادهای قانونگذاری بکاهند. در برخی کشورها (نظیر فرانسه) عمداً کوشیدند قدرت پارلمان را تضعیف کنند. هر چند آن‌ها می‌توانند در صورت لزوم یعنی هنگامی که پارلمان‌ها مشورتی هستند و برای اداره‌ی امور نیازی به گذراندن قانون خاصی نیست آشتی کنند، با این همه نادیده گرفتن نتیجه‌ی یک رأی عمومی حتا هنگامی‌که به لحاظ نظری دست‌های سیاستگذاران دولتی را نمی‌بندد، دشوار است. بدین‌گونه پارلمان نروژ پیش از همه‌پرسی مشورتی ۱۹۷۲ درباره ورود به جامعه‌ی اقتصادی اروپا اعلام کرد که نتیجه‌ی آن موضع کشور را در باب این مسئله تعیین خواهد کرد.

رقابت نابرابر

گروه‌های رقیب در یک همه‌پرسی لزوماً از داشتن برابری در منابع تحت اختیارشان برخوردار نیستند و این ممکن است برای یکی از آن‌ها امتیازی عادلانه نسبت به گروه رقیب باشد که ادعای خود را در حوزه‌ی انتخابیه در میان می‌گذارد. این مسئله اگر حکومت به یک طرف رقابت کمک

مالی کند مورد تأکید قرار می‌گیرد، موردی که در مراحل اولیه‌ی همه‌پرسی ۱۹۹۵ ایرلند روی داد.

پیچیدگی مسائل

توده‌ی مردم ممکن است نتوانند از پیچیدگی مسائلی که موضوع همه‌پرسی هستند سر در بیاورند. این می‌تواند به این معنا باشد که سطح مشارکت عمومی پایین است یا نتیجه بر اثر عواملی غیر از مسئله‌ای که در برابر رأی‌دهندگان برای ابراز نظرشان قرار گرفته است تعیین می‌شود. برای مثال همه‌پرسی سپتامبر ۲۰۰۰ در دانمارک برای رد ورود به پول اروپایی واحد، یورو، بیشتر به دلایل مربوط به فرسایش هویت و استقلال ملی تعیین شد تا دلایل اقتصادی مربوط به پیوستن به یورو.

انگیزه‌های اصلی ممکن است مترقی نباشد

این را نیز باید توجه کنیم که یک همه‌پرسی همواره اقدامی مترقی برای ارتقاء توان مردم برای ایفای نقشی معنادار در سیاستگذاری نیست. ممکن است دیکتاتورها، به جای نهادهای نمایندگی نظیر یک پارلمان، از آنها استفاده کنند با این بهانه که آن نهادها غیر لازم‌اند زیرا مردم مستقیماً درباره سیاست حکومت مورد مشورت قرار می‌گیرند. استفاده از همه‌پرسی‌ها توسط حکومت نازی آلمان (۴۵ـ ۱۹۳۳) نتیجه‌اش این شد که قانون اساسی آلمان فدرال استفاده‌ی آینده از آن را ممنوع سازد.

همه‌پرسی‌ها همچنین ممکن است از سوی حکومت برای حفظ وحدت حزبی برای مسئله‌یی که بسیار وحدت شکن است، پیشنهاد شود. همه‌پرسی ۱۹۷۵ در بریتانیا بر سر مسئله شرایط مذاکره حکومت کارگری برای عضویت جامعه‌ی اقتصادی اروپا عمدتاً برای چنین علل

تعصب‌آمیزی پیشنهاد شد این، حکومت را از اجبار به گرفتن تصمیمی که ممکن بود حزب را گرفتار تفرقه کند، نجات داد.

حکومت عوام‌الناس

همه‌پرسی ممکن است استبداد اکثریت را با قربانی کردن منافع اقلیت زیر پای حکومت عوام‌الناس آسان سازد. این ممکن است بدین معنا باشد که مسائل سیاسی با عصبیت حل می‌شود تا از راه بازتاب آرام مسائل موردنظر.

مشارکت پایین

در همه‌پرسی همواره علاقه‌ی عمومی بالا نیست و تحت تأثیر عواملی شامل میزانی است که احزاب سیاسی جا افتاده بتوانند با موضع اتخاذ شده موافق باشند و برای آن مبارزه کنند. برخی کشورها که از همه‌پرسی استفاده می‌کنند نیاز دارند مشارکت به رقم قابل قبولی برسد تا اصلاحات موردنظر آغاز شود. این به قصد آن است که از اقلیت‌ها در تأمین کنترل برنامه‌های سیاسی جلوگیری گردد. برای مثال در پرتغال مشارکت ۵۰ درصدی واجدین شرایط برای یک همه‌پرسی برای محدود شدن اقتدار مورد نیاز است.

پرسش

با استفاده از مثال‌ها، بررسی کنید که آیا همه‌پرسی‌ها برای اقدامات حکومت لیبرال دمکراتیک، یک مزیت یا زیان محسوب می‌شوند؟

فصل ۳

ایدئولوژی سیاسی

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

*** ایدئولوژی سیاسی به چه معناست؟**

*** تمایز میان ایدئولوژی‌های سیاسی «چپ» و «راست» کدام است؟**

*** خطوط کلی کلیدی ایدئولوژی‌های سیاسی چپ و راست چیست؟**

فردباوری[1] و جمع باوری[2]

فردباوری و جمع‌باوری یک روش مهم تشخیص میان ایدئولوژی‌های سیاسی است.

فردباوری منافع یکایک شهروندان را مهمترین دغدغه‌های خود قرار می‌دهد و مقابل جمع‌باوری است. فردباوری به مثابه‌ی آموزه‌یی سیاسی پیشنهاد می‌کند که حوزه‌ی حکومت باید تا آنجا محدود شود که از قابلیت افراد برای تعقیب منافع خود و بدین وسیله نیل به خود ارضایی کامل فراتر نرود. آموزه‌ی مزبور به‌عنوان یک اصل اقتصادی، با دخالت حکومت در اقتصاد در ترجیح به پشتیبانی از بازار آزاد و سرمایه‌داریِ واجد اقتصاد آزاد (که جایی برای تحمیل محدودیت‌های مؤثر بر موضوع‌هایی چون مرزها و شرایط کار نمی‌بیند) مخالف است. فردباوری، ارزش جوهری و مرکزی جامعه‌ی آمریکایی است.

فردباوری به لحاظ تاریخی با لیبرالیسم پیوند دارد، که در آن تصور کلاسیک حکومت محدود (مشتق از حقوق طبیعی) معتقد بود که افراد بایستی تا آنجا که مقدور است از دخالت دولت رها باشند چرا که این امر آنها را از قابلیت‌شان برای به عهده گرفتن مسئولیت برای اداره‌ی امور زندگی خود محروم می‌سازد. ولی از این جهت می‌توانست موجه باشد که از اعمال کسانی که مانع قابلیت دیگران برای پیشبرد منافع‌شان بودند،

---

1. Individualism. 2. Collectivism

جلوگیری می‌کرد. این عقیده برای مثال قانون ضدّ انحصارات را توجیه می‌نمود زیرا انحصارات به کارآفرینان متوسط و کوچک منفرد زیان می‌رساندند. به همین دلیل لیبرال‌ها دخالت دولت در سیاست اجتماعی (به‌ویژه حمایت از اعضای فقیرتر و ضعیف‌تر جامعه) را در بیشتر سده‌ی نوزدهم مردود می‌شمردند به این دلیل که افراد باید خود مسئول رفاه خویشتن باشند.

بدین سان فردباوری به‌طور تاریخی در نقطه‌ی مخالف جمع باوری تلقی می‌شد. با وجود این، برخی لایه‌های تفکر لیبرال به این دلیل که ابتکار فردی بر اثر شرایطی نظیر عملیات اقتصاد که سازنده‌ی خویشتن فرد نیست، به مانع برخورد می‌کند، سازگاری‌شان را اعلام داشته‌اند. بدین سان اقدام دولت که معطوف به کسانی است که در چنین شرایطی قرار می‌گیرند می‌تواند با این اعتقاد توجیه شود که آن موانعی را که مردم را از قادر شدن به اظهار کنترل بر سرنوشت خودشان باز می‌دارد از جلوی پای آنان بردارد.

«راست جدید» بسیاری از اندیشه‌های همبسته با لیبرالیسم کلاسیک به‌ویژه حمایت از بازار آزاد و مخالفت با سیاست‌های رفاه اجتماعی را در سال‌های دهه ۱۹۸۰ با شور و شوق از آن خودکرد. در آمریکا فردباوری مخالفت ابراز شده به وسیله‌ی جنبش‌های پیکارجو علیه دخالت حکومت در زندگی مردم را تحکیم کرد.

جمع‌باوری مستلزم قربانی کردن منافع شخصی در پای اهداف عمومی است. این اهداف اغلب توسط یک مرجع سیاسی مرکزی اظهار می‌شود که به اتخاذ نقشی فعال در جهت اداره‌ی منابع به فرماندهی‌اش برای نیل به این اهداف می‌انجامد.

جمع‌گرایی معمولاً به مثابه‌ی مخالف فردباوری توصیف می‌شود زیرا

نیازهای گروه مافوق تعقیب منافع فردی قرار داده می‌شود. با وجود این برخی جنبه‌های تفکر لیبرالی تأکید می‌کند که این اندیشه‌ها ناسازگار نیستند زیرا حسّ همکاری و برادری که از راه مجاهدت جمعی افراد به پیدایی می‌آید افراد را قادر می‌سازد که سجایایشان را به گستره‌یی بزرگتر از آنچه در انفراد و انزوا ممکن می‌بود، توسعه دهند.

جمع‌باوری در انگلستان در حوالی سده نوزدهم به پیدایی آمد، هنگامی که سازمان‌های سوسیالیستی گوناگون از پاسخ جدی‌تر دولت به مسائل اجتماعی به‌ویژه فقر دفاع می‌کردند که مستلزم ارتقای سطح دخالت حکومت در اقتصاد و برخی تجدید توزیع‌های منابع از اعضای ثروتمندتر جامعه بود. برخی در داخل حزب لیبرال (لیبرال‌های جدید) نیز در جهت دفاع از فعالیت هر دو حکومت محلی و مرکزی برای اصلاح شرایط اجتماعی کشیده شدند. نتیجه‌ی آن تصویب قانونی به نفع اعضای فقیرتر و ضعیف‌تر جامعه در اوائل سده‌ی بیستم انجامید که سرانجام به ایجاد دولت رفاه توسعه یافت.

جمع‌باوری به گونه‌ی سنتی با سوسیالیسم هم هویت است، به‌ویژه کسانی که مالکیت دولتی بر مسایل تولید (از طریق سیاست‌هایی نظیر ملی‌کردن) را به مثابه‌ی راه نیل به جامعه‌ی عادلانه‌تر می‌دانند. با وجود این، اقدام جمع‌باورانه می‌تواند از راه واحدهای اجتماعی غیر از دولت (نظیر جامعه‌های دارای درجه‌ی گسترده‌یی از خود سامانیِ سیاسی هستند) سازمان یابد و ممکن است با کارهای اقتصادی نظیر تعاونی‌ها گره بخورد که در آنها مردم می‌توانند برای اهداف مشترک در چارچوب نظام اقتصادی سرمایه‌داری همکاری کنند.

پرسش

تفاوت‌های کلیدی میان واژه‌های «فردباوری» و «جمع‌باوری» را خلاصه کنید؟

ایدئولوژی‌های سیاسی جناح چپ

وجوه اصلی ایدئولوژی‌های سیاسی موجود در طیف سیاسی چپ کدام‌اند؟

شماری از ایدئولوژی‌های سیاسی با طیف سیاسی چپ هم هویت‌اند. این بخش به شناسایی آن‌ها اختصاص دارد و خطوط اصلی تفکر آن‌ها را مرور می‌کند.

آنارشیسم

به معنای تحت‌اللفظی این اصطلاح «قانون ناپذیری»، «حکومت‌ناپذیری» و شکلی از سوسیالیسم است که شکل‌های متعارف حکومت را مردود می‌شمارد بر این پایه که آن محدودیت‌هایی بر افراد بدون رضایت صریح آن‌ها تحمیل می‌کند. از این رو، آنارشیست‌ها بر الغای دولت و تمامی شکل‌های اقتدار سیاسی به‌ویژه دستگاه قانون و نظم (که به مثابه‌ی پایه‌ی ستم برای اعمال قدرت برخی از اعضای جامعه بر دیگران به نظر می‌رسند) تأکید می‌کنند. اکثر آنارشیست‌ها خشونت را به مثابه‌ی وسیله لازم برای سرنگونی دولت جایز می‌دانند.

آنارشیست‌ها مدعی اند که حکومت یک شرّ غیر ضروری است زیرا نظم اجتماعی به‌طور طبیعی برقرار خواهد شد. همکاری بر پایه‌ی منافع شخصی افراد استوار خواهد شد و به وسیله حسّ و تمایل مشترک به حل مسائل معقولانه تنظیم خواهد گشت. آنان اظهار می‌دارند که شکل‌های سنتی حکومت، نه تنها موجد هماهنگی در جامعه نیستند بلکه

خود علت ریشه‌یی کشاکش اجتماعی اند. مالکیت خصوصیِ اموال و دارایی، که یک وجه کلیدی جامعه سرمایه‌داری است به مثابه‌ی منبع اصلی این کشاکش تلقی می‌شود.

برخی از جنبه‌های مارکسیسم (به‌ویژه این نظر که در جامعه‌ی کمونیستی، دولت «پژمرده خواهد شد»)، با این دیدگاه آناشیستی سازگار است. تفکر آنارشیستی به گسترش ساختارهای اجتماعی خارج از شکل‌های متعارف حکومت علاقه‌مند بوده است با این اعتقاد که از میان رفتن دولت استثمار را از میان خواهد برد و اینکه همکاری، برادری و تقسیم عادلانه‌ی محصولات و کار در شکل‌های کوچکتر سازمان اجتماعی آسان‌تر خواهد بود. از جمله مکتب‌های مورد علاقه‌ی آنان سندیکالیسم (کنترل کارگری بر صنعت از طریق اعتصاب)، تعاونی‌های اشتراکی و طیف وسیعی از فعالیت‌های تعاونی اشتراکی است (که شاخصه‌های آنها وجود گروه‌های نسبتاً کوچک افرادی است که صاحب و عامل مؤسسه مولدی هستند که به سود اقتصادی متقابل‌شان اداره می‌شود).

کمونیسم

کمونیسم (که گاه به آن به‌عنوان دمکراسی سوسیالیستی اشاره می‌شود) نظامی سیاسی مبتنی بر اندیشه‌های کارل مارکس است. طبق نظریه‌ی مارکسیستی، کمونیسم پس از سرنگونی سرمایه‌داری و پس از طی مرحله‌یی میانه (سوسیالیسم) برقرار می‌شود که در آن حزب کمونیست به مثابه‌ی پیشاهنگ پرولتاریا از سوی این طبقه زمام حکومت را به دست می‌گیرد و راه را برای استقرار نهایی کمونیسم هموار می‌کند. شاخصه‌ی آن الغای مالکیت خصوصی و بخش‌بندی‌های طبقاتی و ایجاد برابری است که در آن شهروندان با همکاری و هماهنگی زندگی می‌کنند. در این

موقعیت دولت غیر ضروری می‌شود و سرانجام «پژمرده» خواهد گشت.

باید دانست حکومت‌هایی که خود را «کمونیست» خوانده‌اند به آن موقعیت مطلوبی که مارکس اشاره کرده است نرسیده‌اند. میان آنها (به‌ویژه اتحاد شوروی سابق و چین که رهیافت آنها به مسائلی نظیر برابری اجتماعی متفاوت بود) تفاوت وجود داشت، هرچند به‌طور کلی این کشورها یا دارای مالکیت خصوصی اندک یا فاقد مالکیت خصوصی، اقتصاد طبق نقشه (که اساساً برای رسیدن به برابری و جامعه‌ی بی‌طبقه ضروری تلقی می‌شد) و یک دولت جامع رفاهی بودند.

جالب‌ترین ویژگی دولت‌های کمونیستی جایگاه برجسته‌ی ایدئولوژی سوسیالیستی رسمی و تسلط تام و تمام امور سیاسی توسط حزب کمونیست رسمی است. چنانکه کشتار مخالفان در رژیم کمونیستی چین در میدان تیانانمن در ۱۹۸۹ نشان داد، مخالفت در دولت‌های کمونیستی تحمل نمی‌شود. کنترلی که حزب کمونیست بر حکومت اعمال می‌کند بدین معناست که قوه‌ی قضاییه چندان قدرتی برای دفاع از آزادی‌های سیاسی همچون همتای آن در نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک ندارد.

دولت‌های کمونیستی شامل اتحاد شوروی سابق و همسایگان اقمار اروپایی‌اش بود اما، پس از «فروپاشی کمونیسم» در اروپای شرقی در فاصله‌ی ۹۱-۱۹۸۹، کمونیسم عبارت است از شمار کوچکتر کشورهایی چون جمهوری توده‌یی چین، ویتنام، کوبا و کره شمالی. میراث کمونیستی دولت‌های پیشین به نظام‌های حزبی ضعیف و سطوح محدود مشارکت مردمی در امور سیاسی انجامیده است. حمایت از آزادی‌های مدنی به نسبت بسیار ضعیف است، مالکیت دولتی به میزان قابل توجهی حفظ می‌شود هر چند که کوشش‌های جدی در جهت حرکت به سوی یک اقتصاد سرمایه‌داری در جریان است.

مارکسیسم ـ لنینیسم

مارکسیسم ـ لنینیسم ترکیبی از اندیشه‌های کارل مارکس و ولادیمیرلنین است. مارکس ادعا کرد که کنش‌ها و نهادهای اجتماعی را فعالیت اقتصادی تعیین می‌کند و مبارزه‌ی طبقاتی ابزار کلیدی تغییر تاریخی است. لنین به‌ویژه دغدغه‌ی سازماندهی جامعه‌ی پسا سرمایه‌داری را داشت. مارکسیسم ـ لنینیسم پایه‌ی نظام سیاسی‌ای بود که پس از انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ در روسیه مستقر شد.

نظریه‌ی مارکسیستی، مانند نخبه‌گرایی، ماهیت تکثرگرایانه‌ی جامعه را زیر سؤال برد. طبق این نظریه، در جامعه‌های صنعتی نخبگان عبارت‌اند از طبقه‌ی به لحاظ اقتصادی مسلط یعنی بورژوازی. ثروت این طبقه زیر لایه‌ی قدرت سیاسی‌شان بود که در آن دولت به مثابه ابزار سلطه و استثمار طبقه‌ی کارگر (یا پرولتاریا) به‌کار گرفته می‌شد. اگر چه کسانی که صاحب سرمایه بودند و آن را کنترل می‌کردند الزاماً همان کسانی بودند که قدرت سیاسی را در دست داشتند، منافع اقتصادی و ارزش‌های فرهنگی سرمایه‌داران تعیین‌کننده‌ی کنش‌هایی بود که قدرت‌مداران بر عهده داشتند. رضایت مردمی از چنین قدرتی به‌ویژه به کنترل ایدئولوژیک جمعیت از سوی این نخبگان به لحاظ اقتصادی نیرومند بستگی دارد.

مارکس تأکید داشت که طبقات اجتماعی در یک موقعیت اجتناب‌ناپذیر رقابت با یکدیگر اند و ماهیت استثمارکننده‌ی سرمایه‌داری انقلاب پرولترها یا طبقه‌ی کارگر را امری اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. استثمار باعث افزایش آگاهی طبقاتی می‌گردد. این به کشاکش طبقاتی می‌انجامد که نتیجه‌ی آن انقلابی است متضمن سرنگونی طبقه‌ی حاکم و پیدایی جامعه‌ی نوینی مبتنی بر آنچه وی آن را «دیکتاتوری پرولتاریا» می‌نامید. شاخصه‌ی جامعه‌ی سوسیالیستی نوین الغای مالکیت خصوصی بر دارایی است که به مثابه‌ی پایه‌ی نابرابری‌های نظام طبقاتی تلقی می‌شود.

مارکس درباره‌ی اینکه یک جامعه‌ی سوسیالیستی چگونه تشکیل خواهد شد چندان چیزی نگفت. این دغدغه‌ی مهم لنین بود. او بود که تأکید می‌کرد این نقش حزب کمونیست است که به مثابه‌ی پیشاهنگ (یعنی رهبر) پرولتاریا در جهت رهبری انقلاب عمل کند و درحالی‌که سوسیالیسم واقعی ساخته می‌شود جامعه را کنترل نماید. یک هدف کلیدی این دوره رهایی توده‌ها از آگاهی کاذبی است که رژیم سابق پرورش داده است. این بدین معناست که در کشورهای زیر کنترل ایدئولوژی مارکسیست ـ لنینیست، یک دولت تک حزبی زمام امور را به دست دارد.

اکثر احزاب کمونیست اروپای شرقی به آموزه‌های مارکسیستی ــ لنینیستی متعهد بودند. با وجود این با آموزه‌ی دیگری به چالش کشیده شدند. مائوئیسم، اندیشه‌ی مائوتسه تونگ رهبر چین، به جای پرولتاریای صنعتی دهقانان را طبقه‌ی انقلابی در نظر گرفت و نیز به اتفاق لئون تروتسکی، قدرت متمرکز حزب کمونیست را به نفع دخالت عمومی توده‌ها در دگرگونی انقلابی جامعه، مردود شناخت.

سوسیالیسم

سوسیالیسم در واکنش به ماهیت استثمارگر سرمایه‌داری به وجود آمد. این مکتب، جامعه‌یی را که در آن نابرابری‌ها در توزیع ثروت و قدرت سیاسی به بی‌عدالتی می‌انجامد، مردود می‌شناسد و به آرمان برابری تسلیم می‌شود. سوسیالیسم در پی ایجاد جامعه‌ای است که در آن همکاری و برادری جای تقسیمات مبتنی بر خطوط طبقاتی را که شاخصه‌ی جامعه‌های سرمایه‌داری است بگیرد. با وجود این تفاوت‌های قابل توجهی در رابطه هم با چگونگی ماهیت یک جامعه مبتنی بر مساوات و هم چگونگی ایجاد آن وجود دارد. این اختلافات ناشی از سنت متنوع پیدایی سوسیالیسم است.

ریشه‌های سوسیالیسم عبارت بود از نظریه‌های اقتصادی دیوید ریکاردو (که منافع سرمایه و کار را متضاد می‌دانست)، فعالیت‌های رابرت آون (که از مالکیت بر وسائل تولید از سوی گروه‌های کوچک متشکل در جامعه‌های مبتنی بر روحیه‌ی همکاری دفاع می‌کرد). انگیزه‌ی مسیحی (که به سوسیالیسم از راه دغدغه‌اش برای فقرا و تجربه‌های اولیه زندگی مسیحیان در جامعه‌یی که در آن فقر قسمت شده بود مرتبط می‌شد) و نوشته‌های کارل مارکس و فریدریش انگلس که مدعی بودند نابرابری ریشه در مالکیت خصوصی بر دارایی و نظام طبقاتی ناشی از آن دارند.

انگیزه‌های متنوعی که بر سوسیالیسم اثرگذار بود تفاوت‌های درون آن را توجیه می‌کند. میان سوسیالیسم بنیادگرا و سوسیالیسم بهبودخواه (یا سوسیال دمکراسی) اختلافی کلیدی وجود دارد. سوسیالیست‌های بنیادگرا بر این باور اند که کنترل دولتی تمامی وسائل تولید برای ایجاد جامعه‌یی برابری خواه امری ضروری و حتمی و بنابراین هدف سیاسی اصلی آن‌ها بشمار می‌رود. آنان بازار آزاد رد می‌کنند و به جای آن به لحاظ تاریخی برنامه‌گذاری متمرکز اقتصاد و ملی کردن (یا آن گونه که در آمریکا رایج است اجتماعی کردن) صنایع کلیدی را برای نیل به این هدف پیشنهاد می‌کنند. با وجود این سوسیالیست‌های بهبودخواه (یا تجدید نظر طلب) معتقدند که یک جامعه‌ی برابری گرا با اصلاح نظام سرمایه‌داری به جای الغای آن، می‌تواند به وجود آید. به این نوع سوسیالیسم معمولا سوسیال دمکراسی نیز گفته می‌شود. این به ملی کردن برخی صنایع گزیده بر مبنای گام به گام و یک پذیرش همزیستی مالکیت دولتی و خصوصی درون آنچه اقتصاد مختلف نام گرفته انجامیده است. برنامه‌گذاری اقتصادی مرکزی نوعاً برای کمک به مشاغل بازار آزاد به جای تعویض آن به‌کار گرفته شده است.

زن محوری[1]

زن محوری یک ایدئولوژی سیاسی منسجم نیست. با این همه گرایش آن به تغییر روابط قدرت در جامعه آن را با ایدئولوژی‌های موجود در طیف سیاسی چپ سازگار می‌سازد.

فیمینیسم بر طیف گسترده‌یی از نظریه‌ها دلالت دارد که مدعی‌اند رابطه‌ی قدرت میان جنسیت‌ها نابرابر است و این مسئله را به مثابه‌ی یک ساختار اجتماعی می‌دانند تا موقعیتی طبیعی ناشی از تفاوت‌های زیست شناختی میان زن و مرد. اندیشه‌های فیمینیستی به مبارزه برای برابری حقوق قانونی و سیاسی زنان از اواخر سده‌ی نوزدهم تاکنون الهام بخشیده است، اما جنبش زن محوری مدرن در امریکای شمالی در دهه‌ی ۱۹۶۰ برپا شد.

تفکر زن محورانه چند لایه است. زن محوری لیبرال در پی مبارزه با تبعیض در مورد زنان در حوزه‌ی عمومی و خواهان برابری رفتار است. اقداماتی برای تأمین برابری رسمی در حقوق مدنی (نظیر قانون پرداخت مساوی ۱۹۷۰ و قانون رفع تبعیض جنسیت ۱۹۷۵ در انگلستان) ناشی از این چشم‌انداز است.

زن محوری رادیکال در جست و جوی رهایی زنان است. این گرایش نه معطوف به نابرابری بلکه به نظام ستم جنسیتی که «پدرسالاری»[2] نامیده می‌شود اعتراض دارد. زن محوران رادیکال بر این باورند که پدرسالاری رابطه‌ی کلیدی قدرت در جامعه است و در هر نسل پی در پی در خانواده باز تولید می‌شود. آنان معتقدند که برابری جنسیتی نیاز به انقلابی در ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی دارد و نمی‌توان با افزودن بر حقوق

---

1. Feminism. 2. Patriarchy

برابری زنان در چارچوب ساختار اجتماعی موجود بدان نائل آمد. زن محوری مارکسیستی ستم بر زنان را به نظام سرمایه‌داری نسبت می‌دهد که باعث وابستگی اقتصادی به مثابه‌ی پایه‌ی ستم بر زنان تلقی می‌شود. در جامعه‌یی کمونیستی این وضعیت بر طرف می‌شود. زن محوری سوسیالیستی معطوف به شیوه‌یی است که در آن نیروهای دوگانه‌ی پدرسالاری و ستم طبقاتی در جامعه‌یی سرمایه‌داری دست در دست هم زنان را در یک موقعیت اجتماعی تابع و فرعی قرار می‌دهند. با وجود این، برخلاف زن محوران رادیکال، آنان منافع مردان و زنان را دائماً مخالف یکدیگر نمی‌دانند. زن محوری پسا مدرن قطعیت و عینیت را که زیر لایه‌ی نظریه‌ی مارکسیستی منافع طبقاتی را تشکیل می‌دهد، ردّ می‌کند. این گرایش همه زنان را دستخوش فرایندهای یکسان نمی‌نگرد و بر این باور است که گروه‌های متفاوت با تجارب متفاوت روبه‌رو هستند.

سیاست‌های زن محورانه به‌ویژه با کنش سیاسی فراپارلمانی همبسته‌اند گرچه در بعضی از کشورها آنان با احزاب سیاسی زنان اهداف خویش را به پیش می‌برند. یک نمونه در این مورد «اتحاد زنان ایرلند» است که در ۱۹۸۳ برای طرح و حل مسائل زنان و کودکان تشکیل شد.

میانه و چپ میانه‌ی طیف سیاسی

وجوه اصلی سوسیال دمکراسی و لیبرالیسم کدام‌اند؟

این بخش جنبه‌های کلیدی لیبرالیسم و سوسیال دمکراسی را که با چپ میانه و میانه‌ی طیف سیاسی مترادف است مرور می‌کند.

سوسیال دمکراسی

سوسیال دمکراسی در چارچوب سنت بهبودخواهی[1] (یا تجدیدنظرطلب)[2] سوسیالیسم می‌گنجد. این بدین معناست که نابرابری‌های اجتماعی را می‌توان به سطح بالاتری از دخالت دولت در چارچوب ساختار موجود نظام اقتصادی سرمایه‌داری نسبت داد. نفوذ سوسیال دمکراسی پس از ۱۹۴۵، هنگامی افزایش یافت که معلوم شد سرمایه‌داری فواید بسیاری برای زحمتکشان (نظیر بالا رفتن سطح زندگی و تحرک اجتماعی) در برخی کشورها پدید می‌آورد که به نوبت خود به کاهش دشمنی میان طبقات اجتماعی می‌انجامد.

لردجان مینارد کینز به‌ویژه در توسعه سیاست‌های سوسیال دمکراتیک تأثیرگذار بود. او استدلال کرد که اقتصاد بازار تابع میزان بالاتری از دخالت دولت برای مدیریت تقاضاست که می‌تواند راه حل مؤثری برای مسئله‌ی بیکاری فراهم کند. سیاست مدیریت تقاضای او را شماری از احزاب سوسیالیست به مثابه‌ی جایگزینی برای کنترل دولتی اقتصاد در نظر گرفتند.

سوسیال دمکراسی همچنین در صدد از میان بردن مسائل اجتماعی مؤثر بر اعضای فقیرتر جامعه از راه برقراری یک دولت رفاه برآمد. این سازوکاری برای فراهم کردن باز توزیع ثروت در چارچوب جامعه بود زیرا دولت رفاه از طریق پول مردم که از راه مالیات بر درآمد به دست می‌آمد تغذیه می‌شد، طوری که ثروت به سوی پیشبرد نیازهای بهداشت و رفاه تهیدستان هدایت می‌گشت. سوسیال دمکراسی همچنین با سیاست‌های دیگری به منظور بهبود دسترسی اعضای فقیرتر جامعه به طیفی از خدمات نظیر مسکن و آموزش پرورش همبسته بود.

1. Reformist
2. Revisionist

البته میان رادیکال‌ها و سوسیال دمکراتها تفاوت‌های مهمی وجود دارد. سوسیال دمکراتها در مورد ملی کردن دیدگاهی منفی دارند، آنرا به‌عنوان وسیله‌یی در نظر می‌گیرند که ممکن است از آن برای تأمین نفوذ دولت بر فعالیت‌های اقتصادی استفاده شود. این دیدگاه تا حد زیادی چاشنی درکی می‌شود که به موجب آن مالکیت دولتی بر صنعت (که این در کشورهایی نظیر بریتانیا روی داد) به دیوان‌سالاری و ناکارآمدی انجامید بدون بهبود اساسی موقعیت طبقه‌ی کارگر. رادیکال‌ها اظهار می‌دارند که سیاست‌های سوسیال دمکراسی نظیر دولت رفاه نه به ایجاد جامعه سوسیالیستی بلکه برعکس به مانع گسترش آگاهی طبقاتی و بدین وسیله تداوم سرمایه‌داری و الزاماً ماهیت استثمار خدمت می‌کند.

راه سوم

«راه سوم» هدف‌های فرصت و گنجایش اجتماعی را در چارچوب یک نظام اقتصادی سرمایه‌داری دربر می‌گیرد. این راه به‌ویژه با دیدگاه جامعه شناس انگلیسی آنتونی گیدنز هماهنگ است که در راه سوم: نوسازی سوسیال دمکراسی در ۱۹۹۸ پیشنهاد شده است. بسیاری از احزاب سوسیال دمکرات در اروپا (نظیر حزب کارگر انگلستان و حزب سوسیال دمکرات آلمان) طی دهه‌ی پایانی سده‌ی بیستم به سوی راه سوم تغییر مسیر دادند و رهیافت آن در سیاست‌های ریاست جمهور بیل کلینتون در آمریکا (۱۹۹۳ـ۲۰۰۱) نفوذ کرد. راه نخست نزدیک به راست جدید (یا حکومت‌های نولیبرال) دهه ۱۹۸۰ بود، به‌ویژه در امریکا و انگلستان که در رأس آن‌ها به ترتیب رالند ریگان (۸۹ـ ۱۹۸۱) و مارگارت تاچر (۹۰ـ ۱۹۷۹) بودند. تأکید آنان بر بازار آزاد، تناقضات اجتماعی را تشدید کرد و محرومیت اجتماعی را بالا برد. بسیاری از ثروت‌های به دست آمده سرمایه‌گذاری نشد و این بدین معنا بود که بازار

آزاد از سرایت به سراسر جامعه شکست خورد و در عوض «زیر طبقه» هایی ایجاد کرده بود که احساس می‌کردند که برای همیشه از کار، قدرت و کامیابی محروم شده و به‌طور کلی از جامعه طرد گردیده اند.

راه دوم آن شکلی از سوسیالیسم بود که اهمیت قابل توجهی به ملی کردن صنایع کلیدی و فواید اجتماعی قائل بود. نظریه پردازان راه سوم به این رهیافت به‌عنوان «یک پروژه‌ی طاقت فرسا» می‌نگریستند. آنان بر مالکیت خصوصی (برنامه‌های توسعه‌ی خصوصی‌سازی و آزادسازی راست جدید) و انگیزه‌ی سود در چارچوب یک بازار رقابتی مهر تأکید می‌گذاردند اما می‌کوشیدند راه مؤسسه‌ی خصوصی مورد حمایت خود را در مسئولیت کمپانی بر دوش‌های جامعه‌ی گسترده‌تری شامل مشتریان‌شان، کارگرانِ در استخدام آنان و جاهایی که کار می‌کردند ترکیب کنند. راه سوم با سیاست‌هایی نیز که در جست و جوی ارتقای پول محکم، ثبات مالی و مالیات پایین است همبسته می‌باشد.

راه سوم با چپ میانه‌ی طیف سیاسی همبسته است و با سهامداری معطوف به تعقیب عدالت اجتماعی و شرط فرصت‌های گسترده‌تر برای همگان در چارچوب یک اقتصاد بازار پی‌ریزی شده است. راه سوم در جست و جوی تجهیز افراد با مهارت‌ها و ظرفیت‌های لازم برای موفقیت در انعطاف‌پذیری بالا و بازارهای کار دائماً متغیر سرمایه‌داری مدرن است اما می‌توانست همچنین به‌عنوان اصلاحاتی توصیف شود که برای عمل‌کرد هموار یک اقتصاد بازار لازم است. یک بازار پویا به چنان انعطافی نیاز داشت که از یک زیر طبقه‌ی حذف شده ممانعت کند. بنابراین اقتصاد سهامدار رویکردی بود که برای کارآیی اقتصادی در عین حال به مثابه‌ی آماده کردن اقدامی در جهت عدالت اجتماعی به درد می‌خورد. علاوه بر این هدف‌ها، سهامداری همچنین با اصلاحات سیاسی همبسته بوده است و مسائلی را که قدرتمند شدن شهروندان را در بر می‌گیرد می‌پوشاند (تأمین شده به وسیله سیاست‌هایی که شامل تمرکز زدایی از قدرت می‌شود) و تأکید بر اینکه

حکومت بایستی هم مسئولیت‌پذیر و هم پاسخگو به شهروندان خود باشد.
با وجود این راه سوم برای اهمیتی که به جلب کردن رهبران مشاغل آزاد می‌داد و برای ناکامی در اعمال کنترل ناکافی بر کارکردهای کمپانی‌های چند ملیتی مورد انتقاد قرار گرفته است. همچنین ادعا شده است که پیشرفت ناکافی در برطرف کردن نابرابری اجتماعی و اقتصادی از سوی حکومت‌هایی اعمال شده است که راه سوم را تصدیق کرده‌اند.

پرسش

جنبه‌های کلیدی سیاست‌های سوسیال دمکراتیک کدام‌اند؟

لیبرالیسم

لیبرالیسم مدرن از مبارزه‌یی برخاست که برای آزادی مذهبی در سده‌ی شانزدهم و هفدهم در اروپای غربی صورت گرفت. پیوند تنگاتنگ میان کلیسا و دولت اطمینان می‌داد که هدف آزادی دینی با اختلاف نظر سیاسی همبسته است. نظریه پردازان لیبرال تاکید می‌کردند که نظم اجتماعی یک توافق (یا قرارداد)ی بود که داوطلبانه توسط کسانی برقرار شد که با آن همراه بودند نه آنکه ساختاری بوده که خدا آن را اعطا کرده است. نظریه‌ی قرارداد اجتماعی توسط نظریه‌پردازان لیبرالی نظیر توماس هابس و جان لاک نشو و نما یافت. این عقیده که حکومت در نتیجه گزینش عقلانی کسانی به وجود آمد که بعدها توافق‌شان را با کارکردهای آن هماهنگ کردند اطمینان داد که حقوق فرد مورد علاقه‌ی بارز فیلسوفان لیبرال است. مردم به مثابه‌ی منبع نهایی قدرت سیاسی به شمار آمدند و حکومت فقط با کارکرد خود به رضایت آنان مشروع شناخته شد.

لیبرالیسم، به مثابه‌ی آموزه‌یی سیاسی بر فرد محوری تأکید کرد و ادعا

نمود که انسان‌ها باید از حداکثر آزادی ممکن که با آزادی دیگرانی که قادرانـد از آزادی مشابه برخوردار باشند مغایر نباشد استفاده کنند. آنان درصدد پیشبرد این عقیده از طریق حمایت‌شان از حکومت محدود و مخالفت‌شان با دخالـت دولت در زندگی روزمره‌ی شهروندان آن هستند با این استدلال که این افراد را غیرانسانی می‌کند زیرا آنان ملزم نبودند مسئولیت رفـاه خودشـان را بـر عهـده بگیرند بلکه در عوض به دیگرانی تکیه کردند که مـی‌توانـستند بـدبختی‌هـای شخصی مبتلا به خود را به گردن آنان بیندازند.

لیبرالیسم به مثابه‌ی آموزه‌یی اقتصادی، بـه‌طـور سـنتی بـا بـازار آزاد، سرمایه‌داری دوران رقابت آزاد و تجارت آزاد همبسته بود.

درک این نکته که مشکلات اجتماعی نظیر بیکاری و فقر تقـصیر فـرد نیست بلکه وابسته به عواملی نظیر کارکرد اقتصاد اسـت کـه فـرد بـر آن کنترلی ندارد، به تغییرات مهمی در ایدئولوژی لیبرالی انجامید. در بسیاری از کشورها لیبرال‌ها از دخالت دولت در تدارک رفاه و مدیریت اقتـصادی دفاع کردند. در انگلستان این رویکرد به‌ویژه به لرد ویلیـام بـوریج و لـرد جان مینارد کینز و در آمریکا بـا لیبرالیـسم «نیوديـل» فـرانکلین روزولـت مربوط بود. با وجود این، در دهـه ۱۹۸۰ اصـول سـنتی لیبـرال بعـدها در خط‌مشی راست جدید نفوذ یافت.

آزادی

آزادی اشاره به این است که افراد آن‌گونه که می‌خواهند و مناسب می‌داننـد بدون هیچ مانعی در برابر اعمال خود زندگی کنند. با وجود ایـن، ایـن ادعـا چندان حمایتی خارج از تفکر آنارشیستی پیدا نمی‌کند: ایدئولوژی‌های دیگر پیشنهاد می‌کنند که لازم است نوعی نظم در کار باشد زیرا آزادی بی قیـد و بند برخی از اعضای جامعه را قادر می‌سازد کـه بـه دیگـران آسـیب بزننـد.

بنابراین یک مسئله‌ی کلیدی مؤثر بر آزادی، رابطه‌ی میان فرد و دولت است و اینکه در تحت چه شرایطی برای دولت پذیرفتنی است که دخالت‌هایی را بر عهده گیرد که بر بعضی یا همه‌ی اعضای جامعه مهمیز بزند؟

تفکر لیبرالی تمایز دقیقی میان آزادی و حقوق مشاهده کرد. آزادی به‌ویژه با آزادی‌های مدنی همبسته است و به معنایی سلبی تعریف شد که به موجب آن افراد با این فرض آزاد اند کنش‌هایی را انجام دهند که لازم نباشد برای حفظ منافع دیگران، محدودیت‌هایی برای آنها برقرار شود. آزادی با امور خصوصی و حداقل فعالیت دولت ملازمه دارد زیرا این آزادی عمل یک فرد را محدود می‌کند.

مفهوم آزادی در تفکر لیبرالی بعدها به آزادی ایجابی گسترش یافت که شکل جدی‌تری از دخالت دولت را برای توانایی افراد به استفاده از آزادی برحسب تعریف جامع و کامل آن لازم تشخیص داد. سرمایه‌داری صنعتی شرایطی را ایجاد کرده است که به موجب آن شمار کثیری افراد در فقر و ناراحتی بسر می‌برند و بنابراین قادر نیستند از آزادی استفاده کنند. بدین ترتیب افرادِ به لحاظ اجتماعی و اقتصادی محروم نیاز به اقدام دولت دارند (نوعاً به شکل دولت رفاه و دخالت در مدیریت اقتصاد) که شرایطی را به وجود آورد که در آن آنان خودمختاری را بر اداره‌ی زندگی‌شان بازپس گیرند.

یک واکنش علیه دخالت دولت در شماری از کشورهای لیبرال دمکراتیک در دهه‌های آخر سده‌ی بیستم روی داد. نولیبرال‌ها بر یک تعریف اقتصادی از آزادی تمرکز کردند که با دفاع از سرمایه‌داریِ بازار آزاد و کاهش دخالت در امور اقتصادی و اجتماعی سازگار بود. ادعا شد که دخالت دولت با جلوگیری از گزینش آزادانه‌ی مصرف‌کننده با تبدیل دریافت‌کننده‌های کمک دولتی به جایگاه وابستگی آزادی را از میان برده است و بدین‌گونه آنان آزادی اعمال کنترل بر زندگی روزمره‌شان را با قربانی کردن خودمختاری فرد در برابر قدرت برخوردار شده از سوی دیوان‌سالاری بزرگ از دست داده‌اند.

ترقی‌خواهی

ترقی‌خواهی معمولاً با چپ میانه‌ی طیف سیاسی هم‌هویت است و در پی اصلاحات اجتماعی و سیاسی می‌باشد که فرض بر این است که برای اکثریت جمعیت سودمند است. این اصلاحات در چارچوب جامعه‌ی سرمایه‌داری موجود پیشنهاد می‌شود و بدین‌گونه در پی حذف آن گروه‌هایی است که خواهان تغییر یا تحول انقلابی هستند. اصلاحات قانونی دغدغه‌ی خاص جنبش‌های مترقی است که هدف آن‌ها نزدیک کردن حکومت به مردم می‌باشد.

در آمریکا جنبش ترقی‌خواهی شماری اصلاحات سیاسی در فاصله‌ی ۱۹۲۰ـ۱۸۹۰ به عمل آورد که بسیاری از آن‌ها شامل حکومت ایالت‌ها شد و از جمله استفاده از همه‌پرسی که نوعاً به صورت درخواست همه‌پرسی بود که به موجب آن امضاءکنندگان را قادر می‌ساخت که خواستار تعلیق تصویب قانونی از سوی مجلس ایالت بودند که در برابر مردم در انتخابات آینده ایالت قرار می‌گرفت. اصلاحات دیگر مربوط بود به یک درخواست ابتکاری که شماری از رأی‌دهندگان ایالت را قادر می‌ساخت روی برگ رأی قانونی را پیشنهاد کنند که در صورت تصویب اکثریت رأی‌دهندگان به صورت قانون در می‌آمد بدون توجه به اینکه مجلس ایالت می‌پذیرفت آن را به مورد اجرا گذارد یا نه. اکثر ایالات نوعی همه‌پرسی را اتخاذ کرده‌اند و نیمی از آن‌ها از دادن عرضحال و درخواست استفاده کردند.

اصلاحات دیگری با ترقی‌خواهی آمریکایی گره خورده است از جمله قادر ساختن گروهی از گزینش‌گران که نماینده منتخبی را در سطح ایالت یا سطح فدرال فراخوانند (که تأثیر انتخاب زدایی این شخص را دارد) و باب کردن انتخاب مستقیم سناتورها، آزمایش‌های کارمندان کشوری، یعنی روشی که مردم را قادر می‌سازد که به سلیقه خود گزیده‌ی کاندیداهائی را که احزاب سیاسی معرفی کرده‌اند (که انتخابات مقدماتی

نامیده می‌شود) تعیین کنند. در کنگره فشار ترقی‌خواهان به کاهش قدرت رئیس مجلس نمایندگان مجلس برای کنترل اقدامات آن موفق شد. احزاب ترقی‌خواه در انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۹۱۲، ۱۹۲۴و ۱۹۸۴ نیز ایستادگی کردند که موفق‌ترین آنها حزب تحت به رهبری ریاست جمهوری پیشین تئودور روزولت بود. این یک انشعاب از حزب جمهوریخواه بود و ۸۸ رأی کالج گزینشگر را در ۱۹۱۲ به دست آورد.

در انگلستان افکار مترقی در یک جنبش سیاسی خلاصه نمی‌شود، بلکه به لحاظ تاریخی در میان احزاب بزرگ گسترش یافته و در حال حاضر با لیبرال دمکراتها و حزب کارگر و محافظه‌کاران چپ گره خورده است.

ایدئولوژی‌های سیاسی جناح راست

ویژگی‌های عمده‌ی محافظه‌کاری و فاشیسم کدام است؟

این بخش جوانب اصلی ایدئولوژی‌ها را در طیف سیاسی راست مورد بحث قرار می‌دهد.

محافظه‌کاری

جوهر ایدئولوژی محافظه‌کار بدبینی نسبت به تغییر است. گرایش به «حفظ اشیاء آن گونه که هستند» به‌ویژه دغدغه نسبت به آنچه فرض می‌شود که نهادها و ارزش‌های کلیدی جامعه بر آن استوار است: از جمله اینها حمایت از مالکیت بر دارایی خصوصی است. نتیجه‌ی آن مخالفت با هر شکل تحول اجتماعی (و اخلاقی) حمایت از حکومت مقتدر (البته نه استبدادی) است و اعتقاد به اینکه نهادهای سیاسی باید به‌طور طبیعی به پیدایی آیند نه اینکه مصنوعاً از یک نظریه‌ی انتزاعی یا نقشه‌ی کلی تشکیل شوند. محافظه‌کاری هدف برابری حاصل از مهندسی اجتماعی را رد می‌کند و به این باور دارد که تفاوت‌های موجود میان مردم طبیعی

است و نباید در آن دستکاری کرد و به اصطلاح به آن ور رفت. محافظه‌کاری اغلب با احساسات ملی‌گرایانه، جست و جوی تأمین ارزش‌های داخلی شیوه‌ی زندگی علیه تهاجمات خارجی است.

تفکر محافظه‌کاری در سده‌ی هژدهم به‌ویژه زیر تأثیر رویدادهای انقلاب فرانسه شکل گرفت. محافظه‌کاری در انگلستان بیش از هر چیز زیر تأثیر نوشته‌ی ادموند بورک تأملاتی پیرامون انقلاب در فرانسه (۱۸۹۲) به پیدایی آمد. هر چند وی در آغاز به انقلاب فرانسه ابراز علاقه نشان داد اما هنگامی که مقیاس ویرانی نظم مستقر نمایان شد به ضدّ آن موضع گرفت. او این تغییر موضع را در تفکر خود با تهیه‌ی جزوه‌یی از «راه بریتانیایی» که در واقع بیانیه‌ی کلاسیک محافظه‌کاران به شمار آمد، تبیین کرد. او تأکید کرد که آزادی یک مرد انگلیسی میراثی ملی بود که به مؤثرترین وجهی حکومتی را به وجود آورد که میان دموکراسی اشرافیت و پادشاهی توازن برقرار ساخت. دفاع وی از سنّت‌ها و نهادها با دفاع از تحول تدریجی توأم بود. اوپذیرفت که تغییر گاه لازم است اما اظهار داشت که این باید بسیار محدود باشد و سنت‌ها را تا آنجا که مقدور است محفوظ دارد. در فرانسه این طرز فکر محافظه‌کارانه را ژوزف دومایستر با تهیه‌ی دفاعیه‌یی از اقتدار مستقر علیه آرمان‌های انقلابی و تاکید بر لزوم نظم ادامه داد. احزاب محافظه‌کار، در عمل اغلب مصلحت‌گرا هستند یعنی به سیاست‌هایی گرایش نشان می‌دهند که به مسائل مبرم پاسخ دهد به جای اینکه در پی پیشبرد ایدئولوژی خاصی باشند.

راست جدید

اصطلاح راست جدید به مجموعه‌ی اندیشه‌هایی اشاره دارد که با سیاست‌های ترغیب شده توسط شماری از احزاب محافظه‌کار در سال‌های ۱۹۸۰ گره خورده است به‌ویژه با حکومت‌های تحت رهبری

مارگارت تاچر در انگلستان و رونالد ریگان در آمریکا.

سیاست‌های راست جدید بر دو سنت ویژه استوار اند: نخست، سنتی که «نولیبرالیسم» خوانده می‌شود. این نوع از لیبرالیسم اقتصادی در اندیشه‌های لیبرالی کلاسیک ریشه دارد و در پی تقلیل آن دسته از فعالیت‌های دولتی است که مرزهای آن با اعمال سیاست‌هایی نظیر خصوصی‌سازی و سطوح کاهش یافته‌ی هزینه کردن حکومت در برنامه‌هایی نظیر تدارک رفاه «به عقب بر می‌گردد». این وجه از تفکر راست جدید در حمایت از بخش خصوصی و بازار آزاد پژواک یافت و منجر شد به اینکه اقتصاد کینزی (که به بیکاری به‌عنوان مسئله‌ی کلیدی سیاست اقتصادی می‌نگریست) جای خود را به روش‌های اقتصادی جایگزین نظیر پول محوری monetarism داد که تورم را به مثابه‌ی شرّ اجتماعی اصلی قلمداد می‌کرد. نتیجه این تفکر به سیاست‌هایی انجامید که کنترل ذخیره‌ی پولی و حفظ عنان محکم نرخ‌های بهره از آن جمله است. استدلال این است که دخالت حکومت در اقتصاد به ناکارآمدی می‌انجامد در صورتی که رشد اقتصادی، اشتغال، بازدهی و کامیابی گسترده در صورتی تأمین خواهد شد که کوشش‌های دولت برای تنظیم مزدها و قیمت‌ها متوقف گردد.

خصوصی‌سازی

یک وجه خصوصی‌سازی زیر عنوان انتقال صنعت از بخش دولتی و عمومی به بخش خصوصی صورت می‌گیرد. در انگلستان این اشاره به «ملی کردن زدایی» دارد. این سیاست توسط شماری از حکومت‌های راست جدید تعقیب شد هر چند که انگیزه‌های آن‌ها در مبادرت به آن متفاوت بود. در انگلستان یک نگرانی مهم گسترش «دمکراسی سهامی» با فروش سهام در

صنایع ملی شده‌ی پیشین به اعضای معمولی بخش دولتی یا عمومی بود. با وجود این در زولندنو سهام به‌طور عمده به شرکت‌های چند ملیتی بزرگ فروخته شد. در اینجا هدف خصوصی‌سازی سود بخشی به مالیات دهنده، هم با اطمینان به اینکه سهام به قیمت بالا خریده می‌شوند و هم به‌عنوان نتیجه‌ی کارآمدی اقتصادی بود که فرض می‌شد نتیجه‌ی انتقال صنعت تحت مالکیت دولت به یک شرکت عمده‌ی موجود است.

دومین پایه‌ی تفکر راست جدید «نومحافظه‌کاری» خوانده شد. این در آمریکا در دهه‌ی ۱۹۶۰ به پیدایی آمد و بیشتر مورد تأیید لیبرال‌هایی واقع شد که از بی‌کفایتی اقدام حکومت در حل مشکلات اجتماعی سرخورده شده بودند. این مستلزم شماری از اندیشه‌ها از جمله «اقتدار گرایی» اجتماعی بود با این ادعا که مسائل اجتماعی معاصر نظیر جنایت، ناامنی، لات‌بازی، بی‌نظمی در میان جوانان و انحطاط اخلاقی، ناشی از زیر پا گذاشتن ارزش‌های «سنتی» است که جای خود را به رویکردهای تساهل آمیز و بی‌احترامی به مقامات گرفته است. بسیاری از نومحافظه‌کاران تقصیر این مسائل را به گردن فقدان تعهد مهاجران به ارزش‌های فرهنگی جا افتاده‌ی یک کشور می‌اندازند. راست جدید در واکنش به مسائل اجتماعی از یک «قانون و نظم» حمایت کرد و خواهان بازگشت به شکل‌های سنتی اقتدار نظیر خانواده شد.

نولیبرالیسم و نو محافظه‌کاری لزوماً با یکدیگر سازگار نیستند زیرا اولی بر اعتماد نفس تاکید می‌کند که ممکن است به رفتار خود خواهانه بینجامد در صورتی که دومی به افراد به مثابه شهروندان، طیفی از وظایف شهری برای اجرا می‌نگرد.

پرسش

مطالعه‌ی خودتان را از یک حزب محافظه‌کار تکمیل کنید.
جنبه‌های کلیدی ایدئولوژی و سیاست آن کدام اند؟

فاشیسم

فاشیسم یک ایدئولوژی سیاسی در طیف سیاسی راست است که هر چند فاقد نهادی ذاتی از اعتقادات است از برخی مشخصات مهم برخوردار است. این‌ها عبارتند از مخالفت با کمونیسم، مارکسیسم و لیبرالیسم (به‌ویژه فرد محوری که از نظر آن باید جایگاهی فرعی نسبت به جامعه‌ی ملی اشغال کند). فاشیسم همچنین با کارکردهای لیبرال دمکراسی مخالف است که قصد دارد جایگزین نظام سیاسی تمامیت خواه تک حزبی شود که کمال مطلوب آن وحدت کامل با دولت است. در نتیجه در دولت‌های فاشیستی اثری از آزادی‌های مدنی و سیاسی دیده نمی‌شود.

احزاب فاشیستی از حادثه آفرینی و خشونت همچون شیوه‌های سیاسی کلیدی سود می‌برند به‌ویژه هنگامی که آن‌ها در پی رسیدن به قدرت‌اند، بر اهمیت رهبری قاطع برای حل مسائل کشور تأکید می‌کنند. رهبران برجسته‌ی جنبش‌های فاشیستی نظیر آدولف هیتلر در آلمان، بنیتو موسولینی در ایتالیا، فرانسیسکو فرانکو در اسپانیا و آنتونیو سالازار در پرتغال از فرهمندی و جاذبه شخصی‌شان برای تأمین وفاداری پیروان‌شان سود فراوان بردند. جنبش‌های فاشیستی بر اهمیت ملت و نژاد تاکید می‌کردند که نتیجه‌ی آن گرایش به گسترش سرزمین و تبلیغ نژاد پرستی و نسل‌کشی بود.

جنبش‌های فاشیستی به اشخاصی از تمامی طبقات اجتماعی با استفاده از سخنوری‌های عوام فریبانه برای تأمین پشتیبانی توسل می‌جویند.

احزاب فاشیستی پیروزمند طبقات متوسط پایین را هنگامی که با تغییرات اجتماعی و اقتصادی کشور خاصی تهدید می‌شوند، جذب می‌کنند. با وجود این در اندیشه‌ها و سیاست‌های پیشنهادی احزاب فاشیستی منفرد که رهبران آن‌ها با بهره‌گیری فرصت طلبانه از علائق، ترس‌ها یا پیش‌داوری‌ها پشتیبانی کسب کردند، تنوعات گسترده‌یی وجود داشت. این بدین معنا بود که موفقیت احزاب فاشیست به گونه‌ی با معنایی تحت تأثیر رویدادهایی صورت گرفت که برای کشورهای خاصی بی‌نظیر بود: در آلمان، برای مثال، صعود هیتلر به قدرت از عواملی کمک گرفت از جمله احساسات رایج مبنی بر اینکه پیمان ورسای ناعادلانه بود، وجود قبلی اعتقادات ملت‌گرایی و ضد سامی و مشکلات اقتصادی که کشور پس از ۱۹۱۹ با آن روبه‌رو شد که نتیجه‌ی آن بیکاری توأم با افسار گسیختگی بود. در ایتالیا، ضعف طبقه‌ی حاکم پیش از فاشیسم به نضج فاشیسم یاری رساند.

عوام‌گرایی (پوپولیسم)

عوام‌گرایی یک ایدئولوژی سیاسی منسجم و یکدست نیست اما رویکردها و عقاید طیف راست را در بر می‌گیرد. عوام‌گرایی از دنبال کردن سیاست‌های مورد پشتیبانی اکثریت افکار عمومی دفاع می‌کند. این علائق و ارزش‌هایی که آنها را به یکدیگر گره زده است، ناشی از هیچ دسته از اعتقادات سیاسی منسجم نیست بلکه بسیار متنوع است، هر چند که یک موضع مشترک هست که علائق ابراز شده در سخنوری‌های عوام پسندانه بر فرضیات «عقل سلیم» استوار است. سیاست‌های عوام پسندانه معطوف است به توسل آن به توده‌های عوام بر رئوس نهادهای اجتماعی و سیاسی جا افتاده دیگر (نظیر خانواده، طبقه‌ی اجتماعی، احزاب سیاسی

و اتحادیه‌های کارگری) با تمرکز کردن بر علتی که می‌تواند به‌عنوان زیان‌بخش و مخالف با بهترین علائق و عقاید عمومی توصیف شود. این رویکرد به‌ویژه معطوف است به آن‌هایی که در پایین ترین انتهای مقیاس اجتماعی هستند هر چند که رهبران چنین جنبش‌هایی از میان رده‌های اجتماعی بالاتر به پیدایی می‌آیند.

از نمونه‌های جنبش‌های عوام‌گرا حزب مردم آمریکا در دهه ۱۸۹۰ بود که منافع کشاورزان را در ایالات غربی و جنوبی بازتاب می‌داد و تقاضای سکه زدن افزوده نقره را داشت. عوام‌گرایی به‌ویژه با خوآن پرون، رئیس جمهوری آرژانتین در سال‌های ۵۵ـ ۱۹۴۶ و ۷۴ـ ۱۹۷۳ شناخته می‌شود. قدرت او بر توان مجهز کردن فقیرترین عناصر جامعه علیه نهادهای دولتی استوار بود. در مورد فاشیسم عوام‌گرایی اغلب شاخصه‌اش رهبری نیرومند یک چهره‌ی کاریزماتیک و یک بی‌اعتماد به نهادهای نمایندگی است.

در لیبرال دمکراسی‌های غربی سیاست‌های عوام گرایانه اغلب با احزاب سیاسی راست افراطی همزات است که پیشنهادشان این است که مشکلات اعضای «عادی» مردم مربوط به سیاست‌های تعقیب شده‌ی سیاستمداران غیر نماینده‌یی است که منافع توده‌ها را با تعقیب سیاست‌هایی نظیر مهاجرت و اتخاذ رویکردهای فوق لیبرال در حوزه‌هایی نظیر قانون و نظم در سیاست اجتماعی نادیده گرفته‌اند. پشتیبانی از چنین دیدگاه‌ها اغلب با گزینش کردن یک هدف (معمولاً گروه ضعیف و زخم‌خورده در جامعه) پرورده می‌شود که می‌تواند سپر بلا توصیف بشود به‌عنوان هم علت ریشه‌یی و هم تجسّم بحرانی که گویا جامعه با آن روبه‌روست.

استعداد بسیج افکار عمومی با توسعه‌ی فن شناسی نظیر اینترنت بالا

رفته است که شکل‌گیری وسیع پشتیبانی از یک امر عوام گرایانه را تسریع می‌کند. این ممکن است اثر مهمی بر مدیریت احزاب سیاسی داشته باشد که احساس می‌کنند که باید برای جلب پشتیبانی آنان دیدگاه‌های بیان شده توده‌ی مردم را تعقیب کنند.

فصل ۴

انتخابات و نظام‌های انتخاباتی

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

*** نظریه‌ی قیمومت**

*** جنبه‌های کلیدی نظام‌های انتخاباتی گوناگون**

*** نقاط قوت و ضعف نمایندگی تناسبی یا سهمیه‌یی**

ارزش و اهمیت انتخابات

منظور از انتخابات چیست؟

کسانی از ما که در لیبرال دمکراسی‌ها زندگی می‌کنند به گونه‌یی ادواری به رأی دادن در انتخابات دعوت می‌شوند. ممکن است از ما بخواهند نمایندگانی برای اداره امور محلی، ایالتی یا ملی انتخاب کنیم. انتخابات سازوکاری است که به وسیله آن دیدگاه‌های شهروندان به کنش‌های سیاسی تبدیل می‌شود. برای آنان فرصتی فراهم می‌گردد تا نقشی در امور سیاسی کشورشان ایفا کنند. آنان قادر می‌شوند در کارکردهای کلیدی از جمله گزینش کارکنان دولت و تعیین مضمون سیاست دولتی مشارکت کنند.

و باز انتخابات فرایندی را تشکیل می‌دهد که به موجب آن مقام داران حکومت را می‌توان به ارائه‌ی گزارش کارکردهایشان به عموم مردم وادار کرد. این یک وجه ضروری لیبرال دمکراسی است که حاکمیت با مردمی که در هر کشور زندگی می‌کنند همخانه شود. حکومت‌ها باید پاسخگوی کارکردهاشان به مردم باشند. کسانی که پشتیبانی افکار عمومی را از دست می‌دهند با نمایندگانی از حزب سیاسی دیگر در دور بعدی انتخابات تعویض می‌شوند. بنابراین انتخابات حلقه‌یی ضروری میان حکومت و حکومت شوندگان فراهم می‌کند؛ به عبارت دیگر، فشارسنج افکار عمومی است و تضمین می‌کند که مقام داران حکومت و سیاست‌هایی که تعقیب می‌کنند به گونه‌ای گسترده با خواست‌های افکار عمومی همخوانی داشته باشند.

رأی ندادن

آیا سطوح پایین آرای مأخوذه در انتخابات برای لیبرال دمکراسی‌ها مشکل‌آفرین است؟

گاه استدلال می‌شود میزان مشارکت شهروندان نشانه‌ی «سلامت» نظام حکومت است. البته تراز بالای مشارکت رأی‌دهندگان (که گاه «میزان حضور» مردم خوانده می‌شود) ممکن است به معنای علاقه‌ی اعضای جامعه به دخالت در امور حکومت در کشورشان و به عبارت کلی تر، ابراز پشتیبانی از نظام سیاسی کشورشان باشد.

در برخی لیبرال دمکراسی‌ها رأی دادن اجباری است، برای مثال در استرالیا و بلژیک. ولی در سایر کشورها اختیاری است. در جایی که انتخابات اختیاری است، سطح مشارکت رأی دهنده متفاوت است. در ۲۰۰۴، تنها ۵۶/۲ درصد آمریکاییانی که واجد شرایط رأی دادن بودند در انتخابات ریاست جمهوری آن سال شرکت کردند. در ۲۰۰۵، میزان حضور در انتخابات عمومی انگلستان ۶۰/۹ درصد بود.

رأی ندادن را ممکن است به علل گوناگون تبیین کرد. عواملی نظیر طبقه‌ی اجتماعی، تحصیلات و درآمد ممکن است عوامل مؤثر در تعیین حضور و غیبت رأی دهنده باشد. به‌طور کلی میزان پایین بودن آراء در میان اشخاصی پیدا می‌شود که زمینه‌های اجتماعی ـ اقتصادی پائینی دارند. مقررات رأی دادن و رویه‌های ثبت‌نام نیز ممکن است در میزان حضور مردم مؤثر باشد. در انگلستان، برای مثال، مقامات محلی فعالانه در پی آن هستند که از رأی‌دهندگان ثبت‌نام به عمل آید. در آمریکا، وظیفه‌ی ثبت‌نام بر عهده‌ی فرد است و سطوح پایین رأی دادن برخی اوقات به رویه‌های ثبت‌نام بغرنج مورد استفاده در برخی ایالات نسبت داده می‌شود.

ثبت‌نام برای رأی دادن در آمریکا

در آمریکا شهروندان لازم است برای شرکت در انتخابات پیش از حضور در رقابت انتخاباتی ثبت‌نام کنند. معیار حاکم بر ثبت‌نام زیر نظارت ایالات انجام می‌شود و در سراسر آمریکا دستخوش تنوعات گسترده است.

بعلاوه، احزاب سیاسی لازم است سطح قید شده‌یی از پشتیبانان ثبت‌نام شده را در تاریخ معینی پیش از آنکه وارد حوزه‌ی اخذ رأی بشوند ارائه دهند. این برای احزاب ملی جدیدی که وارد صحنه‌ی سیاسی می‌شوند دشوار است و بدین گونه کارها را به نفع دو حزب ملی مستقر می‌سازد. سطوح پایین رأی‌دهندگان برخی اوقات به رویه‌های بغرنج ثبت‌نام نسبت داده می‌شود. در ۲۰۰۴ برای مثال ۷۲/۹ درصد آمریکاییانی که ثبت‌نام کردند رأی دادند. ولی این رقم معرف فقط ۵۶/۲ درصد کسانی بود که به سن رأی دادن رسیده و بنابراین به لحاظ نظری حائز شرایط رأی دادن بودند.

ارزش و اهمیت سطوح پایین رأی دادن مورد مناقشه است. ممکن است استدلال شود که میزان پایین حضور مردم به شکست سیاسی عمومی برای معرفی منافع ملی می‌انجامد. اگر افکار عمومی به گونه‌یی ناقص نمایندگی شود، حکومت‌ها ممکن است در عمل از وعده دادن به اقلیت‌های سازمان یافته انصراف جویند. عدم تمایل عموم به دخالت در حکومت کشورشان ممکن است راه را برای تمامیت‌خواهی، که در آن عموم مردم از مشارکت در حکومت باز داشته می‌شوند، هموار کند. ولی در عین حال ممکن است استدلال کرد که سطوح پایین آراء اهمیت چندانی ندارد. رأی ندادن ممکن است دلیل بر سطح عمومی رضایت توده‌یی از راهی که در آن امور عمومی اداره می‌شود باشد.

پرسش

با مراجعه به یک انتخابات ملی خاص در کشوری که شما با آن آشنا هستید، ارزیابی کنید که چرا برخی مردم رأی می‌دهند و دیگران چنین نمی‌کنند.

هزینه پیکار انتخاباتی

پیکارهای انتخاباتی رویدادهای بسیار پر هزینه‌یی هستند. برای مثال، در آمریکا متوسط هزینه‌ی یک کاندیدای موفق در انتخابات مجلس نمایندگان درست بیش از ۵۰۰/۰۰۰ دلار در ۱۹۹۴ به ۱/۰۰۰/۰۰۰ دلار در ۲۰۰۴ افزایش یافت. در ۲۰۰۵، سه حزب سیاسی عمده‌ی انگلستان در حدود ۴۰ میلیون پوند در انتخابات عمومی آن سال هزینه کردند.

هزینه‌های رو به رشد پیکارهای انتخاباتی در برخی کشورها به جایی رسیده است که بر خرج کردن کاندیداهای منفرد و احزاب سیاسی حدودی تعیین می‌شود.

در آمریکا بودجه‌ی عمومی برای پیکارهای کاندیداها برای مقام ریاست جمهوری در دهه ۱۹۷۰ معمول شد که در عوض آن، آن‌ها لازم است هزینه‌ی خودشان را به مبلغی برابر با آنچه از راه بودجه فدرال دریافت کردند به علاوه‌ی حداکثر اهدایی شخصی ۵۰/۰۰۰ دلار محدود کنند.

بدین گونه این تحول اشاره است به «منطبق کردن بودجه». این اصلاح طراحی شد تا هزینه‌ی کاندیداها را در انتخابات ریاست جمهوری محدود کند. ولی در عمل، جلوگیری از هزینه‌های اضافی در این مبارزات موفق نبوده است در صورتی که برای اجتناب از محدودیت‌های فدرال (مثلاً با اهدای پول برای آنچه کمیته‌ها «پول نرم» نامیده می‌شود، برای فرار از محدودیت‌های فدرال) راه‌هایی وجود دارد و مقررات محیط بر آن همچنین علیه کاندیداهای حزب اقلیت تبعیض روا می‌دارد زیرا بودجه‌ی فدرال

وابسته به ۵ درصد دریافتی رأی مردم در انتخابات ریاست جمهوری پیشین است.
در انگلستان، انتخابات احزاب سیاسی ۲۰۰۱ و قانون همه‌پرسی، صرف هزینه‌ی احزاب سیاسی در انتخابات و همه‌پرسی‌های ملی را محدود کرد.

قیمومت

اغلب از حکومت‌ها می‌شنویم که اقدامات خود را با این ادعا توجیه می‌کنند که ما برای اجرای چنین اقداماتی قیمومت داریم. معنای این واژه چیست؟

در مبارزات انتخاباتی ملی، احزاب سیاسی، اصول و سیاست‌هایی را اعلام می‌کنند که راهنمای اقدامات آینده‌ی آنهاست. به شرط آنکه در گرفتن زمام امور موفق شوند. در انگلستان این رهنمودها یک مانیفست انتخاباتی خوانده می‌شود و در آمریکا این را پلاتفرم یا نقشه‌ی راه می‌نامند. حزبی که در گرفتن زمام قدرت دولتی از راه انتخاب نامزدهای خود موفق می‌شود ادعا می‌کند که دارای قیمومت برای اداره امور بر طبق اظهارات مندرج در مانیفست انتخاباتی خود می‌باشد. حق او برای انجام این امر با فرایند انتخابات مردمی مشروعیت پیدا کرده است.

با وجود این، در رابطه با مفهوم قیمومت، ضعف‌های چندی دیده می‌شود. این ممکن است ما را به این نتیجه برساند که در حالی که در یک لیبرال دمکراسی مفید است که احزاب دز زمان انتخابات سیاست‌هایشان را برای رأی‌دهندگان اعلام کنند، غیر واقع گرایانه است که انتظار داشته باشند اظهاراتشان در مانیفست خود می‌تواند رهنمود تام و تمامی برای آنچه هنگام گرفتن زمام امور انجام می‌دهند باشد. و نیز برای حزب برنده درست نیست که اظهار نماید که مردم پشتیبانی خود را

از تمام محتویات مانیفست او نشان داده‌اند. مسائل اصلی در رابطه با قیمومت در بندهای زیرین مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تأثیر قیمومت

مفهوم قیمومت تا چه اندازه اهمیت دارد؟ در برخی لیبرال دمکراسی‌ها نظیر انگلستان این مفهوم با نفوذ است. این یک حزب سیاسی را وادار می‌کند که در صورت پیروزی سیاست‌های خود را که اقدامات بعدی‌اش را تعیین خواهد کرد اعلام دارد. اما در عین حال می‌تواند ادعای این حق را داشته باشد که چنین سیاست‌هایی را به این دلیل که افکار عمومی آن‌ها را تأیید کرده است به مورد اجرا بگذارد.

در کشورهای دیگر، این مفهوم ممکن است چندان اهمیتی نداشته باشد. در آمریکا، برای مثال، عواملی همچون دو مجلسی بودن و تفکیک سه‌گانه می‌تواند از اهمیت قیمومت‌های انتخاباتی فرو کاهد. یکی از نتایج آن این است که رأی‌دهندگان مایل‌اند به عقب نگاه کنند و رأی‌ها را با مرور به گذشته به صندوق بیندازند، تا اینکه در پی ارزیابی مزایای کارکردهای پیشنهادی آینده‌ی کاندیداها و احزاب باشند. با این همه، کاندیداها برای مقام‌های دولتی معمولاً گزاره‌هایی از مقاصد آینده مطرح می‌کنند و از هنگام دهه‌ی ۱۹۹۰، قیمومت اهمیت بیشتری پیدا کرده است. در انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹۴ روسپروت، در پی کسب قیمومتی از رأی‌دهندگان بود که تغییراتی در نظام حکومتی در آمریکا پدید آورد.

پیدایش مسائلی پس از هر انتخابات

این برای ما غیر واقع‌گرایانه می‌بود اگر انتظار داشته باشیم که یک حزب بتواند هر قسم از سیاستی را که قصد دارد در یک دوره‌ی چند ساله در سند واحدی که برای انتخابات خاصی آماده کرده است، به مورد اجرا

گذارد. هنگامی‌که مانیفست آماده می‌شود، مسائلی پیش‌بینی نشده پدید می‌آیند که باید ولو آنکه مردم مجال بیان نظرات خود را نسبت به آن‌ها ندارند پاسخ داده شوند. برای مثال مردم در انگلستان برای رأی دادن پیرامون دخالت کشورشان در حملات علیه یوگسلاوی توسط ناتو در ۱۹۹۹ یا در هجوم نیروهای ائتلاف به رهبری آمریکا در ۲۰۰۳ به عراق دعوت نشدند.

بنابراین می‌پذیریم که زمانی گرفتن قدرت حکومت‌ها لازم است که مقدار معینی از رازداری را برای پاسخ دادن به مسائل مبرمی که به پیدایی می‌آید رعایت کنند. این ظرفیت برای عمل بدون مشورت با افکار عمومی اشاره به کفالت یا قیمومت است

رأی‌دهندگان احزاب را تأیید می‌کنند نه سیاست‌های آن‌ها را

حق حزب برای اجرای تمامی وعده‌های خود به دلیل پشتیبانی ابراز شده‌ی مردم از آن‌ها نیز دلیل مخدوشی است. انتخاب‌کنندگان نمی‌توانند میان سیاست‌ها در یک مانیفست آن‌هایی را که دوست دارند گلچین کنند و آن‌هایی را که دوست ندارند دور بریزند. این یک مسئله‌ی گزینش همه یا هیچ است. و نیز موردی نظیر طبقه‌ی اجتماعی ممکن است وفاداری سیاسی رأی دهنده را تعیین کند. در شرایط حادّ این ممکن است بدین معنا باشد که احزاب به رغم، نه به علتِ، سیاست‌هایی که پیشنهاد می‌کنند جلب پشتیبانی می‌کنند.

رأی دادن ممکن است زیر تأثیر عوامل منفی صورت گیرد

یک حزب یا کاندیداهای آن، ممکن است به علل منفی، و نه مثبت، جلب پشتیبانی کنند. چنانکه گفته شد نتایج انتخابات ریاست جمهوری در

۱۹۹۲ و انتخابات عمومی انگلستان در ۱۹۹۷ به شدت زیر تأثیر سرخوردگی مردم از سابقه‌ی مدیریت سیاسی پیشین بوده است. پشتیبانی حاصل به علل منفی برای احزاب دشوار می‌سازد که ادعا کنند که آن‌ها در اجرای سیاست‌های خود قیمومت دارند.

پرسش

«حکومت‌ها فقط باید سیاست‌هایی را تعقیب کنند که برای آن‌ها در انتخابات ملی سابق قیمومت گرفتند». نکاتی را بر له و علیه این گزاره فهرست کنید.

چرا ما به این شیوه رأی می‌دهیم؟

مطالعه رفتار رأی دادن انتخابات‌شناسی[1] نامیده می‌شود. الگوهای رفتار رأی دادن که پس از ۱۹۴۵ تحول یافت به شدت بر علم سیاسی آمریکایی تأثیر کرد. هدف یک الگو فراهم کردن تبیینی برای رفتار رأی دادن است که تام و تمام برای بخش مهمی از رأی‌دهندگان نگهداری می‌شود و به علاوه از نسلی به نسل بعدی هنگامی به‌کار می‌آید که شمار بزرگی از شهروندان برای نخستین بار واجد شرایط رأی دادن می‌شوند و جای رأی‌دهندگان فوت شده را می‌گیرند. الگوی میشیگان نافذ بود و پیشنهاد می‌کرد که پایه‌ی رفتار رأی دادن اتصالی است میان رأی‌دهندگان و احزاب سیاسی. معلوم شد که پیوستگی فرد با یک حزب سیاسی با نفوذهایی تعیین می‌شد که در روابط اجتماعی او دست اندرکار بود. از میان این‌ها عامل اصلی خانواده بود.

احتمالاً شماری از عوامل هستند که ممکن است شالوده‌ی احزاب سیاسی را تشکیل دهند و آن‌ها را به پشتیبانی اساسی‌شان مجهز کنند؛ از آن جمله اند

1. Psephology

دین، نفوذهای محلی و ناحیه‌یی. نمونه‌یی از این‌ها عبارتند از لگانورد ایتالیایی، حزب ملی اسکاتلند، پلید سیمرو Plaid cymro در ویلز، پارتی کبکو در کبک کانادا و جمهوری‌خواهان چپ کاتالان و احزاب ملی باسک در اسپانیا. جنسیت و نژاد نیز ممکن است در بستگی حزبی تأثیر کنند. رأی آفریقایی- کارائیبی مؤلفه‌ی مهمی از پشتیبانی برخوردار از حزب کارگر انگلستان است و حزب دمکرات آمریکا نیز به‌طور تاریخی از پشتیبانی قابل ملاحظه‌ی این بخش از جامعه‌ی آمریکایی و نیز از رأی‌دهندگان اسپانیایی (به‌ویژه کاتولیکهای اسپانیایی) برخوردار بوده است.

طبقه‌ی اجتماعی اغلب در گزینش رأی دهنده به یک حزب سیاسی مؤثر است. این بر تبیین‌های رفتار رأی دادن در انگلستان از ۱۹۴۵ تا ۱۹۷۰ مسلط بود، هنگامی که علاقه زدایی جانبدار و طبقاتی به الگوهای جدید رفتار رأی دادن راه داد. این شامل مسئله‌ی رأی دادن هم بود که پیشنهاد می‌کرد رویدادهای مناسب خاص یا سیاست‌هایی در رفتار سیاسی یک شخص مؤثر است. الگوی دیگری، الگوی مصرف‌کننده‌ی رفتار رأی دادن پیشنهاد می‌کرد که گزینش یک حزب سیاسی از سوی یک شخص مشابه گزینش یک خریدار کالاها در یک سوپرمارکت است.

سامانه‌ی اکثریت نسبی (بیشترین آرا) و تنوعات آن

سامانه‌ی انتخاباتی اکثریت نسبی چگونه عمل می‌کند؟

این سامانه در کشورهای انگلستان، ایالات متحد آمریکا، کانادا و هندوستان مورد استفاده است.

در تحت این سامانه، برای انتخاب شدن به مقامی دولتی، لازم است که کاندیدا آرایی بیشتر از شخصی که دوم می‌شود کسب کند. اما نیازی نیست که کاندیدای پیروز حائز اکثریت کامل آرایی باشد که در صندوق ریخته شده است. بنابراین کاندیدا ممکن است تحت این سامانه به رغم

کسب اقلیت آرایی که به صندوق ریخته شده است پیروز گردد.

سامانه‌های انتخابات دیگری تدبیر شده است که در پی سازگار کردن کارکردهای سامانه‌ی اکثریت نسبی است. این مستلزم دور دوم و رأی‌گیری جایگزین است. هیچ کدام اینها سامانه‌ی نمایندگی متناسب را تشکیل نمی‌دهند، هر چند که می‌کوشند برخی از بی‌عدالتی‌هایی را که ممکن است در سامانه‌ی اکثریت نسبی به وجود آید تصحیح کنند.

نمونه‌یی از سامانه‌ی اکثریت نسبی (بیشترین آراء)[1]

به نمونه‌یی از مشکلاتی که ناشی از سامانه‌ی انتخاباتی اکثریت نسبی است با هم نگاه می‌کنیم:

در انگلستان، در حوزه‌ی انتخابیه سن آلبانز در انتخابات عمومی ۲۰۰۵ نتیجه زیر به دست آمد:

محافظه‌کاران	۱۶/۹۵۳
حزب کارگر	۱۵/۵۹۲
لیبرال دمکرات	۱۱/۵۶۱
دیگران	۱/۴۳۶

کاندیدای محافظه‌کار در این حوزه به نمایندگی پارلمان انتخاب شد، هرچند که وی فقط ۳۷/۳ درصد آرایی را که توسط انتخاب‌کنندگان در صندوق ریخته شد به دست آورد.

رأی‌گیری دوم

در فرانسه، چه در انتخابات قانونگذاری و چه در انتخابات ریاست جمهوری از رأی‌گیری دوم استفاده می‌شود. فرایند امری دو مرحله‌یی

1. First- past- the post

است. برای هر کاندیدا لازم است اکثریت آراء ریخته شده در انتخابات دور نخست را برای اینکه انتخابات را با موفقیت ادامه دهد، به دست آورده باشد. به عبارت دیگر اگر ۵۰/۰۰۰ نفر در حوزه‌ی انتخابی رأی داده باشند، هر کاندیدا برای انتخاب شدن لازم است که ۲۵/۰۰۱ رأی بیاورد. اگر هیچ کدام از کاندیداها این رقم را به دست نیاورد، انتخابات به دور دوم کشیده می‌شود و کاندیدایی که حداکثر آراء را به دست آورد انتخاب می‌گردد. این سامانه در پی آن است که تضمین کند که کاندیدای پیروز مورد تأیید اکثریت انتخاب‌کنندگانی باشد که در انتخابات دوم رأی دادند.

در کارزار ریاست جمهوری، رأی‌گیری دوم میان دو کاندیدایی است که در دور نخست رأی بالاتری را آورده‌اند. در انتخابات مجمع ملی، هر کاندیدایی که ۱۲/۵ درصد آراء را در دور نخست به دست آورد می‌تواند وارد دور دوم گردد. با وجود این، در عمل، احزاب چپ و راست اغلب پیشاپیش پشت سر یک کاندیدا برای رأی‌گیری دوم صف می‌کشند.

نوع رأی‌گیری دوم، سامانه‌ی رأی کمکی است که برای انتخاب شهردار لندن (به شرط آنکه بیش از سه کاندیدا در رقابت انتخاباتی شرکت داده شده باشند) استفاده می‌شود. در تحت این سامانه رأی‌دهندگان کاندیداها را به ترتیب اولویت بر می‌گزینند. اگر هیچ کاندیدایی اکثریت مطلق (یعنی ۵۰ درصد به علاوه یک آراء) را به دست نیاورد، رأی‌گیری دومی در کار نیست. در عوض دو کاندیدای بالاتر، در رقابت باقی می‌مانند و آراء آن‌هایی که حذف می‌شوند دوباره توزیع می‌شود که نتیجه‌ی رقابت تعیین گردد.

رأی جایگزین

این نوع رأی‌گیری در ایرلند برای انتخابات ریاست جمهوری و در انتخابات مجلس سفلا، **دیل Dail** و نیز برای گزینش اعضای مجلس نمایندگان استرالیا برگزار می‌شود. در مورد رأی‌گیری دوم کاندیدا بدون کسب حمایت اکثریت (۵۰ درصد به علاوه یک آراء مأخوذه) ولی برخلاف رأی‌گیری دوم انتخاب دومی در کار نیست.

رأی‌دهندگان کاندیداها را به ترتیب اولویت می‌شمارند. هنگام شمارش این آراء، اگر هیچ کاندیدایی حائز اکثریت مطلق نباشد کاندیدای دارای کمترین آراء اولویت اول حذف می‌شود و این آراء به کاندیدایی که در آن رأی‌گیری نفر دوم بوده است، تعلق می‌گیرد.

این فرایند تکرار می‌شود تا اینکه یک کاندیدا اکثریت مطلق مرکب از آراء اولویت اول همراه با آراء تجدید توزیع شده کاندیداهایی که حذف شده‌اند داشته باشد.

نمایندگی سهمیه‌یی

هدف نمایندگی سهمیه‌یی چیست و چگونه می‌توان به آن رسید؟

نمایندگی سهمیه‌یی نشان‌دهنده‌ی هدفی است تا یک روش خاص انتخابات و در پی آن است که تضمین کند که خواست‌های حوزه‌ی انتخابی به لحاظ عددی در ترکیب نهادهای عمومی نظیر مجالس قانونگذاری و مقامات محلی بازتاب یابد. این تأمین می‌شود با اطمینان به اینکه احزاب مطابق سطح پشتیبانی مردمی که در یک رقابت انتخاباتی از آن برخوردارانـد نمایندگی شوند. شکل‌های گوناگون نمایندگی سهمیه‌یی در کشورهای درون اتحادیه‌ی اروپایی وسیعاً اجرا می‌شود. این بخش دو فقره از این‌هاــ رأی واحد قابل انتقال و سامانه‌ی فهرست حزبی را مورد بررسی قرار خواهد داد.

رأی واحد قابل انتقال

رأی واحد قابل انتقال، هنگام استفاده برای مجالس قانونگذاری، لازمه‌ی کشوری است که به تعدادی حوزه‌ی انتخابیه‌ی کثیرالعضو تقسیم شود (یعنی حوزه‌های انتخابیه‌یی که بیش از یک عضو را به نهاد قانونگذاری باز می‌گردانند). هنگامی که انتخاب‌کنندگان آراءشان را به صندوق می‌اندازند، لازم است کاندیداها را به ترتیب اولویت بشمارند. آن‌ها ممکن است یک اولویت برای تعداد کاندیداهایی که می‌خواهند نشان دهند. برای انتخاب شدن، کاندیدا باید سهمی از آراء را به دست آورد.

سامانه‌ی رأی واحد قابل انتقال تضمین می‌کند که هر کاندیدای موفق با شمار یکسانی از آراء انتخاب می‌شود. این سامانه در انتخابات ایرلند برای دیل Dail و برای اکثریت کرسی‌ها در مجلس علیا (سیناد) اجرا می‌شود. از میان ۶۰ عضو ۴۹ کرسی به این شیوه انتخاب می‌شوند این سامانه در ایرلند شمالی برای انتخاب اعضای پارلمان اروپایی و مجلس ایرلند شمالی به‌کار گرفته می‌شود و ممکن است در انتخابات سنای استرالیا نیز مورد استفاده قرار گیرد.

«سهمیه‌ی دروپ Droop»

در تحت رأی واحد قابل انتقال کاندیدا برای انتخاب شدن لازم است سهمی از آراء را کسب کند. این سهمیه (که به مناسبت نام مبدع آن هنری دروپ، «دروپ» نامیده می‌شود) با عبارت‌بندی زیر محاسبه می‌شود

$$\left(\frac{\text{جمع آراء معتبر ریخته شده در حوزه‌ی انتخابیه}}{\text{جمع کرسی‌هایی که باید پر شود } +1} \right) +1$$

بدین ترتیب حوزه‌یی که در آن ۱۰۰/۰۰۰ نفر رأی داده‌اند و در آن چهار کرسی باید اشغال شود. سهمیه ۲۰/۰۰۱ خواهد بود. هر کاندیدا که تعداد

لازم آراء اولویت اول را به دست می‌آورد منتخب اعلام می‌شود. آنگاه آراء دیگر اولویت اول ریخته شده برای آن کاندیدا برای کاندیداهایی که روی آن ورقه رأی‌گیری کاندیدا فهرست شده‌اند باز توزیع می‌گردد.

هنگامی که شمارش کامل شد، اگر هیچ کاندیدایی شمار لازم آراء اولویت نخست را به دست نیاورد، کاندیدای دارای کمترین آراء حذف می‌شود و آراء برای کاندیداهای فهرست شده به‌عنوان انتخاب دوم روی ورقه‌ی رأی‌گیری کاندیدای حذف شده باز توزیع می‌شوند. این فرایند حذف کردن کاندیداهای با کمترین آراء اولویت نخست تا اشغال شدن عده‌ی لازم کرسی‌ها ادامه می‌یابد.

سامانه‌ی فهرست حزبی

سامانه دیگر نمایندگی نسبی، سامانه‌ی فهرست حزبی است. هدف اصلی آن اطمینان از این است که احزاب در مجالس قانونگذاری متناسب با آرایی که به آن‌ها داده می‌شود حضور پیدا کنند. احزاب سیاسی برای فراهم کردن فهرست کاندیداهایی که ممکن است بر پایه‌ی ملی یا ناحیه‌یی ائتلاف کنند پاسخگو می‌باشند.

انواع گوناگونی از سامانه‌ی فهرست حزبی وجود دارد. در یک شکل بسیار ساده (در آنچه یک «فهرست حزبی بسته» خوانده می‌شود) کاندیداها به ترتیب اولویت از سوی احزاب سیاسی ردیف می‌شوند. هنگامی که آراء شمرده می‌شود یک نمایندگی حزب در مجلس قانونگذاری به گونه‌یی عددی نسبت آراء مأخوذه را منعکس می‌نماید. بدین گونه حزبی که ۲۰ درصد مجموع آراء ملی را کسب کرده سزاوار ۲۰ درصد کرسی‌ها در مجلس قانونگذاری است. اگر این مجلس گنجایش ۳۰۰ عضو باشد، این حزب سزاوار ۶۰ کرسی آن است.

نامزدهای واقعی کسانی خواهند بود که از ۱ تا ۶۰ تای فهرست را اشغال کرده‌اند. در یک «فهرست حزبی علنی» که در فنلاند مورد استفاده است، رأی‌دهندگانی که صف‌بندی کاندیداها را تعیین می‌کنند توسط احزاب منفرد معرفی می‌شوند. در انتخابات لوکزامبورگ و سوئیس **پاناکیج** یا «سامانه‌ی فهرست حزبی آزاد» متداول است. یک جنبه‌ی ویژه‌ی این سامانه «اختلاط» است بدین معنا که آراء منحصر به گزینش کاندیداها از یک فهرست حزبی نیستند بلکه ممکن است از کاندیداهایی که از سوی احزاب مختلف نامزد شده‌اند، پشتیبانی به عمل آید. این شیوه «فهرست حزبی آزاد» نامیده می‌شود.

برای تعیین سهمیه‌های انتخاباتی مورد استفاده در سامانه‌های فهرست حزبی قاعده‌های متعددی وجود دارد. یک قاعده‌ی متداول در اروپا سامانه‌ی **D'Hondt** است که در انتخابات ملی در بلژیک، هلند، پرتغال و اسپانیا، برای گزینش اعضای پارلمان اروپایی معمول است به نمایندگی انگلستان، اسکاتلند و ویلز و برای گزینش ۱۱ عضو عالی مجمع لندن بزرگ (۱۴ عضو دیگر با سامانه‌ی اکثریت نسبی انتخاب می‌شوند). **D'Hondt** از قاعده‌ی «بالاترین معدل» استفاده می‌کند که در پی اطمینان از این است که شمار آراء لازم برای دستیابی به کرسی‌ها برای هر حزب یکسان باشد. یک قاعده‌ی جایگزین، سهمیه‌ی **Hagenbach– Bischoff** است که جمع آراء را به وسیله شمار کرسی‌ها که به علاوه یک پر می‌شود تقسیم می‌کند. این سامانه در انتخابات پارلمان یونان معمول است.

سامانه‌ی عضو اضافی

سامانه‌ی عضو اضافی (یا مختلط) در انتخابات، سامانه‌ی اکثریت نسبی را با نمایندگی نسبی در هم می‌آمیزد. این نظام مختلط که در آلمان معمول

است، برای مثال، اگر احزاب اقلیت در سامانه‌ی اولی به طرز بدی پیش می‌روند می‌توانند در سامانه‌ی دومی جبران بشوند. در تحت این نظام عضو اضافی، انتخاب‌کنندگان در انتخابات پارلمانی دو رأی دارند. نخست (Erststimme) برای یک کاندیدای حوزه‌ی انتخابیه است، انتخاب شده در سامانه‌ی اکثریت نسبی برای هر حوزه‌ی انتخابیه‌ی ۲۹۹ نفره‌ی کشور. دوم (Zweitstimme) برای یک فهرست حزبی تهیه شده در هر ایالت (یا سرزمین). از سامانه‌ی The Hare –Niemeyer) که جای سامانه‌ی **D'Hondt** را در ۱۹۸۵ گرفت) استفاده می‌شود که اعضای اضافی را مطابق با قاعده‌ی زیر توزیع می‌کند:

$$\frac{\text{جمع آراء مأخوذه توسط شمار کرسی‌های حزب x موجود در بوندستاگ}}{\text{جمع شمار آراء تمامی احزاب که در بوندستاگ نمایندگی کسب کرده‌اند}}$$

این قاعده توزیع سهمیه‌یی کرسی‌ها را در **بوندستاگ** فراهم می‌کند. کرسی‌های پیروز شده از طریق سامانه‌ی اکثریت نسبی (بیشترین آراء) از رقم حاصل از این روش کسر می‌شوند و کسری از کاندیداهایی که به وسیله فهرست‌هایی حزبی، ایالات نامزده شده‌اند جبران می‌شود. این سامانه به انتخاب‌کنندگان نیز فرصت رأی دادن به نامزدهای چند حزبی می‌دهد یعنی آنان می‌توانند از کاندیدای حوزه‌ی انتخابی یک حزب و فهرست حزب دیگر پشتیبانی کنند. این سامانه یک وجه رو به رشد در انتخابات آلمان است.

در ۱۹۹۳ یک همه‌پرسی در زولندنو از تغییر سامانه‌ی انتخاباتی از اکثریت نسبی به سامانه‌ی عضو مختلط، که جنبه‌های اصلی آن مشابه با سامانه‌ی معمول در آلمان است، پشتیبانی کرد. این نخستین بار در ۱۹۹۶ در انتخابات عمومی معمول شد. انتخابات برای پارلمان اسکاتلند، مجمع ولز و مجمع لندن بزرگ نیز از سامانه‌ی عضو اضافی استفاده می‌کند. در

اسکاتلند و ولز، اعضای اضافی از فهرست‌های حزبی ناحیه‌یی فراهم شده‌ی احزاب سیاسی و در لندن از یک فهرست حزبی لندن بزرگ گزینش می‌شوند.

تحلیلی از سامانه‌ی انتخاباتی اکثریت نسبی[1]

نقاط قوت و ضعف سامانه‌ی انتخاباتی اکثریت نسبی کدام‌اند؟

قوت‌ها

نقاط قوت عمده‌ی این سامانه در زیر بررسی می‌شود:

فهم آسان

درک این سامانه نسبتاً آسان است. رأی دادن فرایند ساده‌یی است و مشاهده‌ی نتیجه آن آسان است. تکلیف برنده یکسره می‌شود.

قوت اجرایی

ناکامی این سامانه در تضمین این که ترکیب قانونگذاری به گونه‌یی عددی شیوه‌یی را که یک ملت رأی داده است بازتاب دهد اغلب به حزب برنده‌ی اکثر آراء به گونه‌یی ملی فایده می‌رساند. این اهمیت ویژه‌یی در سامانه‌های پارلمانی حکومت نظیر انگلستان دارد که در آن قوه‌ی اجرایی از قوه‌ی مقننه بیرون می‌آید. زیرا این ممکن است قوه‌ی اجرایی را با اکثریت بزرگی همراه سازد و بدین وسیله توانایی‌اش را برای حکومت بالا ببرد.

1. First- past-the post

کمک به وحدت حزبی

روشی را که این سامانه با اقلیت‌ها رفتار می‌کند ممکن است به‌عنوان مشوقی برای احزاب به‌کار آید که یا متحد باقی بمانند یا ائتلاف‌های انتخاباتی برای تأمین قدرت سیاسی تشکیل دهند. این به‌ویژه امتیازی برای کشورهای واجد شکل‌های پارلمانی حکومت به شمار می‌رود زیرا پشتیبانی از آن در قوه‌ی قانونگذاری احتمالاً پر دوام است.

ارتقای پیوند میان شهروندان و قوه قانونگذاری

سامانه‌ی اکثریت نسبی (کسب بیشترین آراء) ممکن است رابطه‌ی میان اعضای شاخه‌ی مقننه‌ی حکومت و حوزه‌های انتخابیه‌ی آنان را تقویت کند. در انگلستان، مجلس عوام مرکب از اعضای منتخب ۶۴۶ عضو حوزه‌های انتخابی است که به توسعه‌ی رابطه‌ی نزدیک میان قانونگذاران منفرد و موکّلان آن‌ها کمک می‌کند. این همچنین ممکن است گستره‌یی را که در آن قانونگذاران می‌بایستی برای کردار خود پاسخگو باشند وسعت بخشد. روابط محلی ارزش و اهمیت زیادی برای اداره‌ی سیاست‌های آمریکا دارد.

«حکومت نیرومند» در انگلستان

در کشورهای واجد حکومت‌های پارلمانی، جنبه‌ی یکسره بودن **Take all** سامانه‌ی اکثریت نسبی به میزان زیادی به نفع شاخه‌ی اجرایی حکومت تمام می‌شود.

در ۲۰۰۵ انتخابات عمومی در انگلستان حکومت کارگری را به قدرت باز گرداند. هر چند این حزب تنها ۳۵/۲ درصد آراء را به دست آورد، سامانه‌ی اکثریت نسبی ۳۵۵ کرسی در مجلس عوام (۴۵/۵ درصد مجموع کرسی‌ها) نصیب آن کرد. این اکثریت توان حکومت کارگری را به مدت پنج سال تضمین نمود.

ضعف‌ها

سامانه‌ی انتخاباتی اکثریت نسبی (کسب بیشترین آراء) رشته ضعف‌هایی هم دارد که در زیر ارزیابی می‌شود:

تحریف افکار عمومی

فرض بر این بوده است که منظور از انتخابات اطمینان از این است که دولتمداران و سیاست‌هایی که تعقیب می‌کنند بازتاب دهنده‌ی افکار عمومی هستند. یکی از مشکلات سامانه‌ی اکثریت نسبی این است که با کاهش اطمینان از اینکه خواست‌های انتخاب‌کنندگان در ترکیب شاخه‌های قانونگذاری و اجرایی حکومت بازتاب می‌یابد افکار عمومی را تحریف می‌کند. بدین‌سان نتیجه‌ی کار خلاف نظرات یا آرزوهای اکثریت مردم از کار در می‌آید.

مشکلات دیگری نیز از گرایش به سامانه‌ی اکثریت نسبی در تحریف افکار عمومی پدید می‌آید. این سامانه ممکن است تغییرات افراطی در ترکیب قوه‌ی مقننه که بازتاب دیدگاه‌های سیاسی انتخاب‌کنندگان نباشد به وجود آورد. احزاب سیاسی بزرگ با چنین سامانه‌یی در معرض لطمات واقعی قرار می‌گیرند. یک نمونه‌ی بارز در این مورد در انتخابات عمومی کانادا در ۱۹۹۳ پیش آمد، هنگامی‌که سهم حزب محافظه‌کار حاکم از ۱۵۷ کرسی در مجلس عوام به دو کرسی فرو کاسته شد. تغییرات فاحش در ترکیب نتایج قانونی و اجرایی با از دست دادن کارمندان مجرب و آزموده ممکن است به ایجاد سامانه‌یی از سیاست‌های مناقشه‌آمیز بینجامد. احزاب هنگامی‌که سامانه‌ی انتخاباتی یک شبه آن‌ها را از اقلیت به اکثریت تبدیل می‌کند، انگیزه‌ی کمتری به همکاری دارند.

رفتار غیرمنصفانه نسبت به احزاب اقلیت

مشکل دیگری که از کارکردهای سامانه‌ی اکثریت نسبی به وجود می‌آید، نحوه‌ی رویکرد به احزاب اقلیت است. در انگلستان، حزب لیبرال/ لیبرال دمکرات‌ها، ده‌ها سال در پارلمان نماینده‌ی درجه ۲ بوده‌اند زیرا سامانه‌ی انتخاباتی مانع از آن بوده است که آراء ملی حزب به کرسی‌های درون قوه قانونگذاری برگردانده شود. هر چند این حزب در انتخابات عمومی از سال ۱۹۹۷ تاکنون نسبت به رقابت‌های انتخاباتی پیشین وضعیت بهتری یافته است (زیرا پشتیبانی آن در مناطق معینی متمرکز شد به جای آنکه به آسانی در سراسر کشور گسترش یابد)، سهم آن از آراء ملی در ۲۰۰۵ (۲۳ درصد) حزب مزبور را سزاوار ۱۴۲ کرسی می‌کرد به جای ۶۲ کرسی که نصیب آن کرد. این رقم را به عبارت دیگری بیان می‌کنیم در ۲۰۰۵:

- یک نماینده‌ی حزب کارگر با ۲۶/۹۳۸ رأی انتخاب شد.
- یک نماینده‌ی محافظه‌کار با ۴۴/۲۹۱ رأی انتخاب شد.
- یک نماینده لیبرال دمکرات با ۹۶/۴۸۱ رأی انتخاب شد.

این آشکارا اصل «یک رأی، یک ارزش» را به چالش می‌گیرد.

بی‌انگیزگی در مشارکت در رأی دادن

مشکل دیگر در رابطه با اکثریت نسبی این است که مشارکت رأی‌دهنده را تضعیف می‌کند. ممکن است مناطقی برای این یا آن حزب سرزمین سیاسی «امن» تلقی شوند. و این ممکن است مخالفان آن حزب را از رأی‌دادن منصرف سازد به دلیل آنکه اگر در آنجا رأی دهند، رأی‌شان به نحو مؤثری تلف شده است.

کم اهمیت شدن ایدئولوژی

سامانه‌ی اکثریت آراء ممکن است احزاب را از چند پاره شدن باز دارد و بدین‌گونه رهبری سیاسی را درون انحصارهای سامانه‌ی دو حزبی تشویق نماید. این اما ممکن است بدین جا نیز منجر شود که ایدئولوژی برای احزابی که به مثابه‌ی گردونه‌هایی قادر اند طیف گسترده‌یی از عقاید سیاسی را به خود جذب کنند کمرنگ، کدر یا کم اهمیت گردد. غیبت یک هویت ممتاز ممکن است رأی‌دهندگان را به کشیده شدن به سیاست بی‌علاقه سازد. نتیجه‌ی چنین غیبتی کاهش حضور در انتخابات و استفاده از راه‌های جایگزین (نظیر فعالیت گروه فشار و شکل‌های گوناگون کنش مستقیم) برای فراهم آوردن تغییر سیاسی است.

نیل به فواید سامانه‌ی اکثریت نسبی

سرانجام باید تحلیل کرد که آیا امتیازات نظریِ سامانه‌ی اکثریت نسبی واقعاً در عمل تحقق می‌یابد یا نه؟

در انگلستان شاخه‌ی اجرایی حکومت از حزب اکثریت در نهاد قانونگذاری بیرون می‌آید. با وجود این حکومت‌های نیرومند (به معنای داشتن قدرت اجرایی یک اکثریت پارلمانی و بدین‌گونه بودن در جایگاه تضمین اجرای مانیفست حزب در انتخابات) یک جنبه‌ی استوار و ثابت سیاست‌های پس از جنگ نبوده است. در فاصله‌ی میان ۱۹۴۵ تا ۲۰۰۵ هفده انتخابات عمومی برگزار شده است: در شش مورد (۱۹۵۰، ۱۹۵۱، ۱۹۶۴، فوریه‌ی ۱۹۷۴، اکتبر ۱۹۷۴ و ۱۹۹۲) حکومت‌ها با اکثریت مطلق نسبتاً اندک (به استثنای یک مورد ــ فوریه‌ی ۱۹۷۴) به مجلس عوام، بازگشتند. حکومت‌ها در این جایگاه نمی‌توانند ماندن در قدرت و اجرای سیاست‌هایشان را تضمین کنند. در یک مناسبت (میان ۱۹۷۷ و ۱۹۷۸)

احزاب پارلمانی کارگر و لیبرال دمکراسی پیمانی منعقد کردند که اثر نگهدارنده‌یی داشت نسبت به آنچه حکومت کارگری اقلیت شده بود.

موقعیت مشابهی در کانادا وجود داشته است. تنها ۸ فقره از ۱۶ انتخابات عمومی از ۱۹۵۷ به این سو انجام گرفته که حکومتی با اکثریت مطلق مجلس عوام روی کار آمده است. تازه‌ترین رقابت در ژانویه ۲۰۰۶ به انتخاب مدیریت سیاسی محافظه‌کار اقلیت انجامید. بدین‌گونه این نمونه‌ها نشان می‌دهد که سامانه‌ی انتخاباتی اکثریت نسبی همواره فوایدی که مدافعان این سامانه ادعا می‌کنند، به بار نیاورده است.

پرسش

فکر می‌کنید که فواید سامانه‌ی انتخاباتی اکثریت نسبی به زیان‌های آن می‌چربد؟

بغرنجی

منتقدان نمایندگی سهمیه‌یی استدلال می‌کنند که سامانه‌ی مزبور دشوار است بدین‌معنا که نمی‌تواند روشن کند که چگونه نتیجه‌ی نهایی به آن رسیده شده است. این به‌ویژه در مورد رأی واحد قابل انتقال صدق می‌کند که یک فرایند باز توزیع را نیاز دارد (یا آراء اضافی یک کاندیدای منتخب یا آراء مازاد کسی که حذف شده است). چنین آرایی به‌طور اتفاقی باز توزیع نمی‌شوند و انتخاب‌کنندگان ممکن نیست کاملاً روشی را که برحسب آن این فرایند اجرا می‌شود کاملاً درک کنند. یک خطر احتمالی در این مورد این است که فرایندی که برحسب آن نتیجه به دست می‌آید کاملاً درک نشود، خود نتیجه ممکن است از مشروعیت مردمی محروم گردد.

ارتقاء جایگاه رهبری حزب

نمایندگی سهمیه‌یی متهم به بالا بردن قدرت رهبری حزب شده است. این به‌ویژه در مورد سامانه‌ی فهرست حزبی صدق می‌کند که ممکن است به رهبران حزبی ناحیه‌یی یا کشوری توان جابه‌جایی کاندیداها را به ترتیب اولویت بدهد و بدین وسیله شانس‌های اعضای حزبی وفادار را برای انتخاب نسبت به کسانی که ناراضی تلقی می‌شوند بیشتر کند. این ایراد اما با توان انتخاب‌کنندگان به رأی دادن به کاندیداهای منفرد در بسیاری از کشورهایی که از روش فهرست حزبی انتخابات استفاده می‌کنند منتفی می‌شود.

نمایندگی سهمیه‌ای و احزاب کوچک

مخالفان نمایندگی سهمیه‌یی ادعا می‌کنند که احزاب کوچک ممکن است نقشی را در امور سیاسی کشور تأمین کنند که خارج از نسبت سطوح پشتیبانی آن‌هاست. حزب نسبتاً کوچک دمکرات آزاد در آلمان در فاصله‌ی میان ۱۹۶۹ و ۱۹۹۸ چون جایگاهی محوری میان دمکراتهای مسیحی و سوسیال دمکرات‌ها داشت از مشارکت در حکومت برخوردار گشت. نتیجه‌ی نخستین انتخابات زولاندنو با استفاده از نمایندگی سهمیه‌یی در ۱۹۹۶ به نخستین حزب زولاندنو (که ۱۳ درصد آراء و ۱۷ کرسی در پارلمان به دست آورده بود) در حکومت ائتلافی جایی دارد که در رأس آن حزب ناسیونال قرار داشت و پس از ۱۹۹۷انتخابات در ایرلند حزب کوچک دمکرات ترقی‌خواه توانست وارد یک حکومت ائتلافی با **Fianna Fail** شود.

تأثیر بر روابط قانونگذار و انتخاب‌کننده

ممکن است استدلال کرد که ضعف نمایندگی سهمیه‌یی پیوند میان قانونگذار و حوزه‌ی انتخابیه را تضعیف می‌کند که در کشورهایی نظیر

انگلستان و آمریکا به آن به منزله‌ی وجه سیاسی قاطعی نگاه می‌کنند. این مسئله برای هیئت‌های کثیرالعضوی که اغلب گسترده هستند طرح می‌شود. اما این یک وجه جهان‌شمول نمایندگی سهمیه‌یی نیست. هیئت‌های کثیرالعضو که برای انتخابات در Dail ایرلند به‌کار گرفته می‌شوند کوچک‌اند. ۴۲ هیئت ۱۶۶ عضو را انتخاب می‌کنند. دستکم سه نماینده مجلس در هر هیئت هستند و جمع انتخاب‌کنندگان در ۲۰۰۲ اندکی بیش از ۳ میلیون نفر بود. توان انتخاب کنندگان برای ابراز پشتیبانی از کاندیداهای منفرد طبق برخی الگوهای سامانه‌ی فهرست حزبی ممکن است برای ارتقاء رابطه‌ی میان حوزه‌ی انتخابیه و نماینده نیز به‌کار آید.

ارزیابی حکومت ائتلافی

نمایندگی سهمیه‌یی لزوماً به حکومت ائتلافی منتج نمی‌شود. رأی واحد قابل انتقال طی سال‌های متمادی مانع از سلطه‌ی Fianna Fail بر حکومت ایرلند نشد. درحالی که در سوئد سوسیال دمکرات‌ها توانستند در اکثر فاصله‌ی میان ۱۹۳۰ و ۱۹۷۰ به رغم وجود یک سامانه‌ی چند حزبی به تنهایی حکومت کنند. در مورد هیچ یک (چنانکه در فصل ۵ بحث خواهیم کرد) ما نباید به‌طور غیر انتقادی این استدلال را بپذیریم که نمایندگی سهمیه‌یی علت سامانه‌های چند حزبی است. با این همه، ابتدا باید تحلیل کنیم که آیا حکومت‌های ائتلافی واقعاً پدیده‌ی سیاسی نامطلوب هستند؟

غیبت گزینش مردمی

ممکن است استدلال کرد که تشکیل حکومت ائتلافی و تعیّن سیاست‌هایی که تعقیب، خواهد کرد به روشی دمکراتیک صورت نمی‌گیرد. هر چند احزاب سیاسی جداگانه می‌توانند پیش از رقابت

انتخاباتی وارد پیمان‌ها یا اتحادیه‌هایی بشوند، حکومت‌های ائتلافی پس از انتخاباتی که انجام شده است به رهبران حزبی اجازه می‌دهند که مذاکرات بپردازند. این بحث‌ها ممکن است به درازا بکشند و کش داده شوند: برای مثال، در اسرائیل، حکمت اهود اولمرت در ۴ می ۲۰۰۶ سوگند خورد، انتخابات پارلمانی (برای Knesset) در ۲۸ مارس صورت گرفته است. حکومت‌های ائتلافی مستقیماً با انتخاب‌کنندگان در رابطه با ترکیب شاخه‌ی اجرایی یا گزینش سیاست‌هایی که می‌خواهد تعقیب کند، مشورت نمی‌کنند.

پاسخگویی نامؤثر

پاسخگویی مؤثر ممکن است در حکومت ائتلافی آسیب‌پذیرد. هنگامی که چند حزب در حکومت دخالت دارند برای انتخاب‌کنندگان دشوار خواهد بود که بدانند چه کسانی مسئول اتخاذ تصمیم‌ها بوده‌اند و چه کسانی پاسخگوی اجرای آن‌ها می‌باشند.

بی‌ثباتی

حکومت‌های ائتلافی همچنین متهم اند که مدیریت ناپذیر می‌باشند. یک حزب کوچک ممکن است حکومت را ترک گوید و کل ساختار فرو می‌پاشد. سقوط حکومت برلسکونی در ۱۹۹۴ (در رابطه با ترک لیگ شمال) و سقوط حکومت رینولدز در ایرلند در همان سال (پس از ترک حزب کارگر ایرلند) نمونه‌هایی هستند که می‌توان برای توجیه این استدلال به‌کار برد که حکومت‌های ائتلافی بی‌ثبات اند. ایتالیا میان ۱۹۴۵ و ۲۰۰۶، ۶۱ حکومت ائتلافی داشته است. این رقم در انگلستان ۱۷ مورد بوده است. این عقیده که موقعیت مزبور ناشی از نمایندگی سهمیه‌یی بوده

است رأی‌دهندگان ایتالیایی را واداشت که از این سامانه روی برتابند. پس از یک همه‌پرسی در ۱۹۹۳، مقررات انتخاباتی تازه‌یی تصویب شد که بموجب آن ۷۵ درصد کرسی‌ها در مجلس نمایندگان تابع سامانه‌ی انتخاباتی اکثریت نسبی گردیدند. بقیه‌ی کرسی‌ها اعضای اضافی مشمول سامانه‌ی فهرست حزبی شدند. سامانه‌ی انتخاباتی دوباره در ۲۰۰۶ تغییر یافت، هر چند که گروه‌بندی چپ میانه به رهبری رومانوپرودی که برنده‌ی انتخابات بود قول داد به سامانه‌یی که پس از ۱۹۹۳ معمول بود بازگردد.

با وجود این، باید توجه کرد که حکومت‌های ائتلافی به‌طور اجتناب‌ناپذیر ضعیف و بی‌ثبات نیستند. ائتلافی از دمکرات‌های مسیحی، اتحاد سوسیال مسیحی و دمکرات‌های آزاد میان ۱۹۸۲ و ۱۹۹۸ در آلمان به حکومت رسید. این ائتلاف در انتخابات «آلمان سراسری» در ۱۹۹۰ بار دیگر تایید شد و قدرت را در انتخابات ۱۹۹۴ بوندستاگ در دست داشت. در ۱۹۹۸ حکومت ائتلافی مرکب از سوسیال دمکرات‌ها و سبزها به زعامت گرهارد شرودر تشکیل شد که در ۲۰۰۲ بار دیگر انتخاب شد. این ائتلاف در انتخابات پس از سپتامبر ۲۰۰۵ جای خود را به ائتلاف بزرگ دمکرات‌های مسیحی و سوسیال دمکرات‌ها به رهبری آنگلامرکل داد. وجود مقامات محلی در انگلستان که در آن هیچ حزب واحدی دارای اکثریت مطلق نیست در برخی موارد احزاب سیاسی را به همکاری وا می‌دارد و ممکن است به مشروعیت حکومت ائتلافی در کشوری که در آن این اقدام در زمان‌های اضطراری (۱۹۱۵، ۱۹۱۹، ۱۹۳۱، ۱۹۴۰) پیشینه داشته است کمک کند.

پرسش

با استفاده از منابعی نظیر مطبوعات، کتب درسی، اینترنت و گاهنامه‌ها

درباره آخرین انتخابات در کشوری که از سامانه‌ی نمایندگی سهمیه استفاده می‌کند تحقیق نمایید. بر اساس این تحقیق، نقاط قوت و ضعف این سامانه را در اداره حکومت در آن کشور نشان دهید.

نتیجه انتخابات عمومی ۲۰۰۵ انگلستان

حزب کارگر	۹/۵۶۳/۰۹۷ رأی	٪۳۵/۲ درصد آراء	۳۵۵ کرسی
حزب محافظه‌کار	۸/۷۶۹/۷۵۵ رأی	٪۳۲/۳ درصد آراء	۱۹۸ کرسی
حزب لیبرال دمکرات	۵/۹۸۱/۸۷۴ رأی	٪۲۲/۰۹۶درصد آراء	۶۲ کرسی
دیگران	۲/۸۱۷/۶۰۱ رأی	٪۱۰/۵ درصد آراء	۳۱ کرسی
جمع کل آراء	۲۷/۱۳۲/۳۷۲		

در ایرلند شمالی انتخابات اهمیت و معنای خاصی داشت. حزب وحدت‌خواه، اولستر زمینه را به حزب افراطی‌تر وحدت دمکراتیک باخت. حزب قبلی درست یک نماینده از مجلس عوام (MP)کم آورد. و حزب دوم DUP نمایندگی خود را به ۹ نفر افزایش داد. شین فن احزاب معتدل‌تر سوسیال دمکرات و کارگر را پشت سر گذاشت و ۵ کرسی در مقابل ۳ کرسی احزاب مزبور به دست آورد. این موقعیت نتایج قابل توجهی برای فرایند صلح ایرلند شمالی داشت زیرا تنش‌های میان سیاستمداران یونیونیست و ناسیونالیست را تشدید کرد و بدینگونه ایجاد همکاری میان آن‌ها را در واقع غیرممکن ساخت. این به تعلیق مداوم مجمع ایرلند شمالی و ادامه‌ی حاکمیت مستقیمی که در اکتبر ۲۰۰۲ بار دیگر معمول شده بود منجر شد.

فصل ۵

احزاب و سامانه‌های حزبی

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

* هدف‌ها و خصوصیات کلیدی آنها
* نقش احزاب سیاسی
* احزاب سیاسی و تفسیر اجتماعی و اقتصادی
* سرزندگی مداوم احزاب سیاسی

هدف‌ها و شاخص‌های کلیدی

ویژگی اصلی احزاب سیاسی در سامانه‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک کدام‌اند؟

ما با احزاب سیاسی آشنایی داریم. آن‌ها به‌ویژه در زمان‌های انتخابات برجسته می‌شوند. اما آن‌ها چه کاری انجام می‌دهند؟

هدف اصلی یک حزب سیاسی تأمین قدرت و اعمال کنترل بر حکومت است. این ممکن است در سطح ملی، ایالتی، ناحیه‌یی یا محلی باشد. حزب در پی تعیین ترکیب حکومت و سیاست‌هایی است که باید به مورد اجرا بگذارد. هر حزب برای رسیدن به این هدف ممکن است به‌طور مستقل یا با همکاری احزاب سیاسی دیگر اقدام کند.

ما معمولاً توجه داریم که احزاب سیاسی آشکارا برای گرفتن قدرت با یکدیگر رقابت می‌کنند و این را همچون نشانه‌ی یک لیبرال دمکراسی می‌دانیم، در حالی که احزاب سیاسی اغلب در کشورهایی وجود دارند که دارای نظامی لیبرال دمکراتیک نیستند. بدین‌سان توان آغاز کردن تغییر بامعنا درون جامعه کیفیت مهمی است که احزاب سیاسی در یک لیبرال دمکراسی بدان نیاز دارند. آن‌ها باید بتوانند سیاست‌های خود را بدون مانع از سوی نهادهای دولتی دیگر به پیش ببرند.

هر حزب دارای ساختاری صوری است که متضمن رهبری ملی و سازمان محلی است. نقش اصلی سازمان محلی رقابت در انتخابات و عضوگیری است. این سازمان دائمی است هر چند ممکن است در دوران

انتخابات فعال‌تر شود. رابطه‌ی میان رهبران حزب و اعضای آن به صورت قابل توجهی کاملاً متنوع است. به‌ویژه گستره‌یی که در آن رهبران حزب بتوانند به هواداران ساده‌ی آن پاسخگوی اقداماتشان باشند. سیاست‌گذاری اغلب حفظ از رهبری ملی حزب است که ممکن است دارای درجه‌یی از کنترل بر گزینش نامزدهایی برای اداره کشور باشد.

تسلط سامانه‌های حزبی و دولت‌های تک حزبی

می‌توان عقیده داشت که در یک لیبرال دمکراسی ضرورت دارد که قدرت سیاسی به تناوب میان احزاب سیاسی دست به دست گردد. در برخی از کشورها اما، اغلب یک حزب برنده‌ی انتخابات ملی می‌شود. مثلاً Fianna Fail (در فاصله‌ی میان ۱۹۳۲ تا ۱۹۷۳ یعنی ۴۱ سال) قدرت را در ایرلند در دست داشت یا حزب محافظه‌کار انگلستان که چهار بار متوالی در انتخابات عمومی میان ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۲ پیروز شد و حزب کارگر انگلستان که سه بار متوالی پس از ۱۹۹۷ حکومت را در دست داشت. در آلمان حکومت سوسیال مسیحی به صدارت هلموت کهل از ۱۹۸۲ تا ۱۹۹۸ در قدرت بود. با وجود این در تمامی این کشورها تعویض قدرت سیاسی به لحاظ نظری ممکن است و این ظرفیت تغییر است که دولت تک حزبی را (که در آن احزاب مخالف اجازه ندارند آشکارا ابراز وجود کنند) از دولتی که در آن یک حزب سیاسی واحد تسلط دارد اما می‌تواند از طریق فرایند انتخابات آزاد تعویض شود تفکیک می‌نماید.

جناح‌ها و گرایش‌ها

اصطلاح جناح اشاره به وجود گروهی اقلیت درون نهاد بزرگتری است که با اکثریت در رهبری آن نهاد یا سیاست‌هایی که اکثریت از آن دفاع

می‌کند مسئله دارد.

یک جناح اغلب به‌عنوان گروهی تعریف می‌شود که در چارچوب یک حزب سیاسی وجود دارد. به عبارت بهتر گروهی است با تشکیلات رسمی و عضویت نسبتاً ثابت و به نحو مؤثری یک «حزب درون حزب» است. دمکرات‌های مسیحی ایتالیا و لیبرال دمکرات‌های ژاپن اساساً ائتلاف‌های چند جناحی هستند.

جناح‌ها را باید از گرایش‌ها متمایز نمود. گرایش‌ها نیز در چارچوب یک حزب سیاسی وجود دارند و عبارت از اشخاصی هستند که عقاید مشترک دارند. ولی بر خلاف جناح‌ها فاقد تشکیلات رسمی هستند. در دوره‌ی زمامداری مارگارت تاچر در انگلستان (۹۰ـ ۱۹۷۹)، «خیس‌ها» (بی‌بو وخاصیت‌ها) گرایشی در داخل حزب محافظه‌کار بودند که مخالف بسیاری از سیاست‌های او به شمار می‌آمدند. در حوالی پایان دهه‌ی ۱۹۹۰ گرایش دیگری درون آن حزب پدیدار شد که با یک کاسه شدن حاکمیت و یکپارچگی سیاسی درون اتحادیه‌ی اروپا و به‌ویژه با هدف پیمان ماستریخت ۱۹۹۱، اتحاد پولی و اقتصادی اروپا مخالف بودند و Eurosceptics نامگذاری شدند. اینان، یعنی اورو سپتیس‌ها از جان ردوود علیه رهبری وقت حزب و نخست وزیر محافظه‌کار، جان میجر حمایت کردند.

در ایالات متحده آمریکا اصطلاح جناح به معنای سده‌ی هژدهمی خود از حزب نزدیک تر است. شروط کلیدی مندرج در قانون اساسی آمریکا، از جمله تفکیک قوا و سامانه‌ی وارسی‌ها و موازنه‌ها برای ممانعت از تصرف قدرت جناح اکثریت در کنترل حکومت و نادیده گرفتن منافع اقلیت ابداع کردند. جیمز مدیسون (۱۸۳۶ــ ۱۷۵۱) تأثیر قابل توجهی بر این شروط قانون اساسی گذاشت با اعتقاد بر اینکه جناح‌ها ناشی از توزیع نابرابر ثروت‌اند.

پرسش

با رجوع به احزاب سیاسی در هر کشوری که با آن آشنا هستید، جناح‌ها و گرایش‌ها را متمایز کنید و مثال‌هایی از هر یک ارائه دهید.

نقش احزاب سیاسی

احزاب سیاسی برای کارکرد سامانه‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک چه فوایدی دارند؟

احزاب سیاسی نقش‌های چندی ایفا می‌کنند. در این قسمت ما به کارکردهای عمده‌ای که آن‌ها اجرا می‌کنند اشاره می‌کنیم و اهمیت آن‌ها را برای ساختارهای سیاسی لیبرال دمکراتیک تبیین می‌نماییم.

نگاه‌های به حزب

احزاب سیاسی اکنون برای هدایت امور سیاسی درون لیبرال دمکراسی‌ها امری‌پذیرفته شده هستند. اما همیشه به مثابه‌ی یک عامل کمکی برای مکانیسم‌های سیاسی مورد توجه نبودند.

در قانون اساسی آمریکا هیچ پیش‌بینی برای حکومت حزبی گنجانده نشده بود و پرزیدنت جرج واشنگتن در خطابیه‌ی وداع با ملت در ۱۷۹۶، نسبت به «اثرات زهرآگین روحیه‌ی حزبی» سوگواری نمود. در فرانسه، از توسعه‌ی احزاب سیاسی با این باور که آن‌ها برای منافع ملی زیانباراند، جلوگیری شد.

با وجود این احزاب به صورت یک شاخصه‌ی‌پذیرفته شده‌ی زندگی سیاسی در هر دو این کشورها شناخته شدند. قانون اساسی ۱۹۵۸ جمهوری پنجم فرانسه، به‌ویژه وجود آن‌ها را تصدیق کرد.

گزینش رهبران سیاسی

احزاب پاسخگوی گزینش نامزدهای اداره‌ی امور در تمامی سطوح دستگاه حاکم می‌باشند. پس در گزینش هر کاندیدا، نقش حزب تأمین پشتیبانی انتخاباتی برای حامل معیار آن است. به ویژه، رهبران ملی از راه ساختار احزاب سیاسی پدیدار می‌شوند. احزاب روش اصلیِ گزینش شایستگان سیاسی کشور را فراهم می‌کنند. این نقش کارکرد مهمی محسوب می‌شود. در سده‌ی نوزدهم، پادشاهان اغلب از قدرت عزل و نصب خود برای گزینش اعضای حکومت کشور استفاده می‌کردند. اما با گسترش تدریجی حق رأی ترکیب حکومت‌ها تابع انتخابات مردمی با کمک اقدامات احزاب سیاسی شد.

در زیر به اختصار روش‌های گوناگون مورد استفاده‌ی احزاب سیاسی را برای گزینش رهبر خود در انگلستان و نامزد آن‌ها برای ریاست جمهوری در آمریکا بررسی خواهیم کرد.

انگلستان

جایگاه رهبر حزب در انگلستان جایگاه مهمی است زیرا پس از انتخابات عمومی، رهبر حزب با کسب بیشتر کرسی‌ها در مجلس عوام به سمت نخست وزیر منصوب خواهد شد و بر حکومت جدید ریاست خواهد کرد. معمولاً مرگ یا استعفای رهبر باعث انتخابات رهبری می‌گردد، هر چند که روش‌های رسمی و غیر رسمی هم برای برداشتن رهبر یک حزب و بدین‌سان آغاز یک پیکار انتخاباتی برای یافتن یک جایگزین وجود دارد. با وجود این هیچ رویه‌ی مشترکی برای انتخاب رهبر در احزاب اصلیِ وجود ندارد.

حزب کارگر

شخصی که مایل است رهبر یا نایب رهبر حزب باشد باید یکی از اعضای پارلمان باشد و برای کسب پشتیبانی ۲۰ درصد اعضای پارلمان حزب کارگر تلاش کند. رهبر و نایب رهبر از سوی یک شورای انتخاباتی که نخست در ۱۹۸۱ تأسیس شد برگزیده می‌شوند. این شورا سه سازه دارد: ـ اعضای پارلمانی حزب کارگر، سازمان‌های وابسته (عمدتاً اتحادیه‌های کارگری) و اعضای حزبی منفرد: از ۱۹۹۳ هر سازه صاحب یک سوم آراء است. هر نامزد برای انتخاب شدن جهت یک مقام باید ۵۰ درصد آراء را کسب کند و اگر او به این کار توفیق یابد، باید یک رأی‌گیری دوم صورت گیرد. آخرین رقابت برای انتخاب رهبر حزب در ۱۹۹۴ پس از مرگ جان اسمیت اتفاق افتاد. به آن مناسبت، تونی بلر با ۵۷ درصد آراء، جان برسکات ۲۴ درصد و مارگارت بکِر ۱۹ درصد آراء را به دست آوردند.

حزب محافظه‌کار

انتخابات رسمی برای مقام رهبر نخست در ۱۹۶۵ معمول شد و از این تاریخ تا ۱۹۹۸ تنها اعضای پارلمانی حزب محافظه‌کار در این فرایند دخالت داشتند. در ۱۹۹۸ مقررات جدیدی معمول شد که روش انتخاب رهبری را گسترش داد. نامزدهای رهبری باید عضو پارلمان باشند و از سوی دو عضو دیگر پارلمان نامزد شوند. اگر بیش از دو نامزد باشند رشته رأی‌گیری هایی که با دخالت نمایندگان مجلس عوام صورت می‌گیرد که در آن نامزدی که کمترین آراء را دارد حذف می‌شود. این رویه ادامه می‌یابد تا فقط دو نامزد باقی می‌مانند. آنگاه اعضای حزب رأی می‌دهند که تعیین کنند کدام یک از این دو نامزد باید رهبر حزب بشوند.

آخرین رقابت برای رهبری حزب در ۲۰۰۵ روی داد که در آن دیوید کامرون دیوید داویس را با ۱۳۴/۴۴۶ رأی در مقابل ۶۴/۳۹۸ رأی شکست داد.

لیبرال دمکرات‌ها

نامزد رهبری لیبرال دمکرات‌ها نیز باید عضو پارلمان باشد. او پشتیبانی ۱۰ درصد همکاران پارلمانی خود را همراه با امضای ۲۰۰ عضو حزب حداقل در ۲۰ حوزه‌ی انتخابیه‌ی مختلف لازم دارد. نامزدهایی با این سطح پشتیبانی توسط اعضای حزب با استفاده از رأی جایگزین به رأی گذاشته می‌شوند. آخرین رقابت برای انتخاب رهبری در ۲۰۰۶ رخ داد که در آن سرمنزی‌یس کامپبل، کریس هوند را شکست داد. پس از حذف سیمون هوقس و باز توزیع آراء او، کامپبل با ۲۹/۶۸۷ رأی در مقابل ۲۱/۶۲۸ رأی به پیروزی رسید.

آمریکا

روش‌هایی که دمکرات‌ها و جمهوری‌خواهان برای انتخاب نامزدهای ریاست جمهوری به‌کار می‌گیرند تشابهات بسیار دارد. در هر دو مورد، نامزدهای ریاست جمهوری و معاونان او در یک اجلاسیه‌ی ملی حزب برگزیده می‌شوند. این اجلاسیه هر چهار سال تشکیل می‌شود و نقش آن به گزینش پلاتفرمی بسط می‌یابد که بر اساس آن حزب در انتخابات ملی آینده مبارزه خواهد کرد با گزینش کمیته‌یی ملی برای سازمان دادن اجلاسیه‌ی بعدی و حاکم بر حزب تا انجام این رویداد.

اجلاسیه‌های ملی سابقاً نقش عمده‌یی را در گزینش نامزدهای ریاست جمهوری ایفا می‌کردند و اغلب با چرخ زدن و معامله کردن در اطاقهای

پر از دود سیگار مشخص می‌شد که از اولین ساعات صبح آغاز و چند روز ادامه می‌یافت. مثلاً در ۱۹۲۴ اجلاسیه‌ی ملی دمکرات‌ها در نیویورک تشکیل شد که به مدت ۱۷ روز ادامه داشت و پیش از گزینش جان دیویس بعنوان نامزدی ریاست جمهوری ۱۰۳ بار رأی‌گیری به عمل آمد. با وجود این از دهه‌ی ۱۹۷۰ اجلاسیه‌های ملی نقش محدودتری در گزینش نامزدهای ریاست جمهوری ایفا کرده‌اند. آخرین مناسبتی که یک اجلاسیه نقش عمده‌یی در گزینش نامزدی برای دمکرات‌ها داشت در ۱۹۶۸ بود که (در شرایط غیرمعمول پس از قتل سناتور رابرت کندی) هوبرت همفری (که در انتخابات مقدماتی نامزد نشده بود) به‌عنوان نامزد حزب انتخاب شد. در ۱۹۷۶ در اجلاسیه‌ی ملی جمهوری خواهان از رونالد ریگان حمایت چشم‌گیری به عمل آمد که پیش از آن با رئیس جمهوری وقت جرالد فورد در چالشی سخت دست و پنجه نرم کرده بود که با اختلاف ناچیز ۱/۱۸۷ در مقابل ۱/۰۷۰ رأی شکست خورد.

در نتیجه کنوانسیون‌های ملی هر دو حزب مایل بوده‌اند بر تصمیماتی که همه جا در ایالات جداگانه گرفته شده است مهر تأیید زنند. این موقعیت بیشتر منوط به نقش افزوده‌یی است که انتخابات مقدماتی ایالت ایفا می‌کند (که نقش آن بعداً در این فصل در رابطه با اصلاحات احزاب سیاسی بررسی خواهد شد). این رقابت‌ها نامزدهای بالقوه را آشکار می‌کنند به اصطلاح آنان را سر به نیست انتخاباتی می‌کنند که اکنون وسیعا از آن استفاده می‌شود و این هواداران حزب را قادر می‌سازد که انتخابشان را در مورد کسی که می‌بایست نامزد حزب برای ریاست جمهوری باشد ابراز دارند. هر چند تفاوت‌هایی در مقررات مؤثر بر انتخابات مقدماتی وجود دارد (جمهوریخواهان مایل‌اند نمایندگان را اختصاص دهند بر پایه‌ی برنده‌ی کل آراء در هر ایالت، در صورتی که

دمکرات‌ها هوادار تخصیص دادن نمایندگان مطابق نسبت آراء کسب شده هر کاندیدا در هر ایالت هستند)، این رویه بدین معناست که نمایندگانی که در کنوانسیون‌های ملی حضور می‌یابند قول می‌دهند (دستکم در نخستین رأی‌گیری) از نامزد خاصی پشتیبانی کنند (مگر آنکه او از رقابت پیش از جلسات کنوانسیون انصراف داده باشد) و معمولاً یک پیش‌رقیب مدت‌ها پیش از آنکه کنوانسیون عملاً تشکیل شده باشد، ظهور کرده است. مثلاً در ۲۰۰۴ جان کری شمار لازم آراء نمایندگان برای کسب نامزدی حزب دمکرات را در مارس آن سال کسب کرد و پرزیدنت جرج بوش با هیچ چالشی برای نامزدی ریاست جمهوری خود روبه‌رو نشد.

پرسش

با ارجاع به هر کشوری که با آن آشنا هستید نشان دهید که احزاب سیاسی چگونه رهبران خود را بر می‌گزینند. نقاط قوت و ضعف این فرایند را در چه می‌بینید؟

گزینش نامزدها

احزاب برای گزینش نامزدها ممکن است از رویه‌های گوناگونی استفاده کنند. گزینش ممکن است از سوی هواداران ساده‌ی احزاب سیاسی انجام شود. سامانه‌ی آمریکایی انتخابات مقدماتی گزینش نامزدها را به یک حوزه‌ی انتخابیه گسترده‌یی معرفی می‌کند. چنانکه گفته شد این گزینش‌ها هواداران ثبت‌نام شده حزب را قادر می‌سازد که نامزدها برای مقامات عمومی را برگزینند.

همه‌جا فعالان حزبی در سطح محلی ممکن است نامزدها را انتخاب کنند، احتمالاً به تبعیت از تصویب نهادهای مرکزی آن حزب. این یک حوزه

انتخابیه‌ی محدودتری است که منحصر به اعضای حزب است. چنین اقدامی در انگلستان نیز معمول است که در آن یک نقش کلیدی بر عهده‌ی سازمان‌های حوزه‌ی انتخابیه است در گزینش نامزدها برای انتخابات در همه‌ی سطوح حکومت.

سرانجام، سازمان مرکزی حزب می‌توانند نامزدها را برگزینند و شاید نظرات محلی را مورد توجه قرار دهند. سامانه‌ی انتخاباتی فهرست حزبی ممکن است گزینش نامزدها را به این شیوه تشویق کند.

سازمان حمایت از حکومت‌ها

احزاب تضمین می‌کنند که حکومت‌ها از حمایت سازمان یافته برخوردار شوند. این به‌ویژه در سامانه‌های پارلمانی حکومت اهمیت دارد که در آن‌ها شاخه‌ی اجرایی از شاخه‌ی قانونگذاری حکومت بیرون می‌آید. در انگلستان سامانه‌ی نظامت حزبی در مجلس عوام تضمین می‌کند که حکومت‌ها پشتیبانی لازم را برای اجرای سیاست‌های خود داشته باشند. نظامت (whip) عبارت از دستورالعمل‌های کتبی است که نشان می‌دهد چگونه رهبری حزب مایل است اعضای آن رأی دهند. اعضایی که از چنین دستورالعمل‌هایی اطاعت نکنند ممکن است از نظامت اخراج شوند. این مستلزم اخراج از حزب پارلمانی‌شان و تعویض آنان با نامزد حزبی جایگزین در انتخابات بعدی است. بدون پشتیبانی حزبی و سامانه‌ی انضباط حزبی همراه، حکومت‌ها همواره در بیم دائمی شکست به سر می‌برند. این تشکیلات از سوی احزاب مخالف نیز بر پا می‌شود و بدین‌سان آن‌ها نیز می‌توانند دست به‌کار شوند و حکومتی تشکیل دهند که بتواند حزب بر سر کار را از قدرت پایین بیاورد. به این معنا می‌توان گفت احزاب ثبات سیاسی را با تضمین انتقال نرم قدرت از حکومتی به

حکومتی دیگر ترغیب می‌کنند.

با وجود این، درحالی‌که احزاب به کارکرد سامانه‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک یاری می‌رسانند، در این کار ناگزیر نیستند. در آمریکا، برای مثال، نامزدهای مقامات دولتی اغلب خود را از طریق سازمان‌های شخصی ترغیب می‌کنند ولو آنکه این سازمان‌ها به‌نحوی خود را به یک حزب سیاسی بچسبانند. عضویت در یک حزب سیاسی نیز برای کسانی که در جست و جوی مقام ملی هستند لازم نیست. در انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹۲ یک نامزد مستقل روسپروت، ۱۹/۷ میلیون رأی آورد. هر چند پروت از تکرار این ماجرا در رقابت بعدی خودداری کرد. نمایش او در ۱۹۹۲ نشان داد که به آن مناسبت، بسیاری از آمریکایی‌ها خواهان آن بودند کسی را به رهبری آن کشور بپذیرند که با هیچ یک از احزاب سیاسی بزرگ همبسته نبود.

و نیز، هر چند حکومت‌ها معمولاً به پشتیبانی سازمان‌یافته‌ی ملهم از یک حزب سیاسی (یا ترکیبی از احزاب) اتکا دارند، در این مورد استثنائی هم هست. در ۱۹۹۵ رئیس جمهور ایتالیا، اسکار لوئیجی اسکالفورد، بانکداری موسوم به لامبرتودینی را به نخست وزیری و رئیس حکومتی غیر حزبی منصوب کرد. هر چند این حکومت موقت تلقی شد، همین جایگزینی مصلحتی موقت نشان می‌دهد که حکومت‌ها می‌توانند بدون پشتیبانی اولیه‌ی احزاب سیاسی جا افتاده تشکیل شوند. این حکومت که از سر زندگی کافی برخوردار بود در اکتبر ۱۹۹۵ با یک رأی «عدم اعتماد» طراحی شده توانست یک انتخابات عمومی زودرس را تحمیل کند. دینی در پایان سال استعفا داد و بعداً تا انجام انتخابات تازه برای تشکیل دولت جدید عهده‌دار حکومت موقت شد.

انگیزش علاقه مردم در امور سیاسی

احزاب سیاسی از این لحاظ نیز برای لیبرال دمکراسی‌ها سودمنداند که به علاقه‌ی مردمی انگیزه می‌دهند و مشارکت عمومی در امور سیاسی را آسان می‌کنند. آن‌ها این کارکرد را به راه‌های گوناگونی انجام می‌دهند. احزاب برای کسب آراء و تأمین انتخاب نماینده‌گان‌شان برای اداره‌ی امور کشور لازم است که حوزه‌ی انتخابیه را تجهیز نمایند. حزب نیازمند است که خود را به افکار عمومی عرضه نماید. بنابراین، به لحاظ نظری حزب سیاست‌های خود را مطرح می‌کند و درصدد متقاعد کردن انتخاب‌کننده‌گان برمی‌آید که این سیاست‌ها بر سیاست‌های مخالفان‌اش ترجیح دارد. بدین‌سان حوزه‌ی انتخابیه از امور سیاسی مورد نظر آگاه‌تر می‌شود.

دو دیگر آنکه احزاب اشخاصی غیر از یک گروه نخبه‌ی کوچک عهده‌دار مقامات دولتی را به دخالت در فعالیت سیاسی می‌کشانند. اعضای معمولی جامعه نیز می‌توانند به احزاب سیاسی بپیوندند و در مسائلی نظیر انتخاب نامزدها و تنظیم خواست‌های سیاسی دیگر دخالت کنند.

اساساً، احزاب سازوکاری هستند که به موجب آن دست اندرکاران امور دولتی بتوانند به اقدامات خود پاسخگو باشند. هر چند انتخابات وسایل نهایی را برای تأمین پاسخگویی مقام داران حکومت فراهم می‌کند، احزاب ممکن است این مقامات را در معرض وارسی روزمره‌ی منظم‌تر و تهدید عدم انتخاب آنان به نامزدی برای انتخابات آینده در صورت خودداری از پیشبرد سیاست حزب قرار دهند.

پیشبرد هماهنگی ملی

احزاب سیاسی اداره‌ی امور سیاسی را ساده و آسان می‌کنند و آن‌ها را قابل کنترل‌تر می‌سازند. آنان مطالباتی را که از سوی افراد و گروه‌ها مطرح

می‌شود به برنامه‌هایی که می‌توانند پیش از انتخابات در برابر حوزه‌ی انتخابیه قرار گیرند منتقل می‌کنند. این به «تجمیع علاقه‌ها و مطالبات» مرسوم است که متضمن فرایند حکمیتی است که در آن مطالبات متنوع به درجه‌یی از انسجام می‌رسند که در یک پلاتفرم یا مانیفست حزبی در هم ادغام شوند. یکی از نتایج این کار، تبدیل احزاب به «کلیسای تجدد طلبان» است که با یکپارچه کردن ادعاهای یک برش مقطعی عریض جامعه در پی ارائه حداکثر سطح پشتیبانی خود می‌باشد.

چنین فعالیتی احزاب را قادر می‌سازد که هماهنگی ملی را تأمین کنند. درون جامعه‌ها تقسیمات بی‌شماری از جمله بر مبنای طبقه، دین یا نژاد وجود دارد. اما احزاب برای پیروزی در انتخابات باید حداکثر تلاش خود را برای کسب هر چه بیشتر آراء به عمل آورند. در این کار، آنان ممکن است سیاست‌ها و مطالباتی را فراتر از تقسیمات اجتماعی مطرح نمایند. بدین‌گونه احزاب با آشتی دادن منازعات میان گروه‌های متنوع در جامعه به‌عنوان یک منبع وحدت ملی خدمت می‌کنند. برای مثال، حزب کارگر انگلستان برای تشکیل حکومت به پشتیبانی اقشاری از طبقه‌ی متوسط نیاز دارد. حزب مزبور بدین‌سان ممکن است سیاست‌هایی را برای جلب چنین رأی‌دهندگانی مطرح سازد. در انجام این مهم، حزب بر شکاف میان طبقه‌ی کارگر (که حزب برای پیشبرد منافع آنان تشکیل شد) و طبقه‌ی متوسط پل می‌زند. بدین‌گونه یک حزب سیاسی به صورت گردونه‌یی برای پیشبرد ادعاهای دو گروه متمایز در جامعه در می‌آید.

فراهم‌کننده‌ی نیروی انسانی

احزاب سیاسی فراهم‌کننده‌ی پرسنل دولت هستند و به این معنا به مثابه‌ی منابع تهیه‌ی نیروی انسانی به شمار می‌روند. آن‌ها قادر اند امتیازاتی را

میان اعضای خود تقسیم کنند. حزبِ متصدیِ حکومت ملی در بهترین جایگاه برای انجام این اقدام است. رئیس قوه‌ی اجرایی می‌تواند مناصب سودمندی را در این مورد ایجاد کند و بدین‌سان حزب به صورت گردونه‌یی در می‌آید که از طریق آن جاه‌طلبی سیاسی می‌تواند تحقق یابد. هواداران حزب نیز می‌توانند از پاداش برخوردارشوند. در انگلستان این شامل پاداش‌های نقدی به نهادهای عمومی (سازمان‌های به ظاهر غیر دولتی) و توزیع طیفی از پاداش‌ها از طریق سامانه‌ی پرداخت بن‌هاست.

مشکلات مرتبط با احزاب سیاسی

آیا احزاب همیشه نقش اساسی در سیاست‌های لیبرال دمکراسی معاصر ایفا می‌کنند؟

در این فصل برخی مشکلات مبتلا به احزاب سیاسی را بررسی می‌کنیم که کمک‌های آن‌ها را به سیاست‌های لیبرال دمکراسی‌ها زیر سؤال می‌برد.

حمایت انتخاباتی برای احزاب

به لحاظ نظری، رأی‌دهندگان پس از آزمودن بی‌طرفانه‌ی سیاست‌هایی که طی رقابتی انتخاباتی مطرح شده‌اند و ارزیابی دقیق سیاست‌هایی که آنان مرجح‌ترین سیاست‌ها می‌پندارند، به حزب رأی می‌دهند. بسیاری از ما از یک حزب سیاسی به عللی غیر از سیاست‌هایی که آن مطرح می‌کند رأی می‌دهیم. هنگامی‌که ما تصمیم داریم چگونه رأی دهیم، عواملی نظیر وفاداری سنتی ما به یک حزب یا ارتباط آن با طبقه‌ی اجتماعی احتمالاً مهمتر از سیاست حزب است.

آموزش سیاسی

احزاب ممکن است در پی آموزش دادن عموم به روشی معنادار نباشند. کارزار انتخابات ممکن است در پیرامون امور پیش پا افتاده دور بزند تا مسائلی کلیدی. احزاب ممکن است بیشتر علاقه‌مند به بدنام کردن یک مخالف باشند تا تلاش برای متقاعد کردن رأی‌دهندگان به مزایای سیاست‌های خودشان. یا اینکه ممکن است تصمیم بگیرند که خردمندانه‌ترین سیر کنش سیاسی پیروی از افکار عمومی است تا در جست و جوی رهبری آن بودن. بدین‌سان ایدئولوژی یا سیاستی که مردم ناپسند تصور می‌کنند، ممکن است توسط یک حزب در کوشش برای پیروزی در انتخابات متروک شود.

دخالت مردمی

می‌توان در میزانی که به آن احزاب سیاسی قادر اند دخالت در امور سیاسی را گسترش بخشند نیز تردید کرد. احزاب همیشه دارای عضویت انبوه نیستند. در آمریکا، رأی‌دهندگان همچون در انگلستان به حزب نمی‌پیوندند. با وجود این، حتا در کشورهایی که در آن‌ها افراد ممکن است به حزب سیاسی ملحق شوند همواره شمار چندان بزرگی از آن استقبال نمی‌کنند. برای مثال احزاب سیاسی فرانسوی، ایرلندی فاقد یک سنّت عضویت انبوه می‌باشند و مایل‌اند که توسط گروه‌های نخبه‌ی کوچک کنترل شوند. و تازه کسانی هم که به یک حزب می‌پیوندند نقش با معنایی را در امور آن تضمین نمی‌کنند. برای مثال، دمکرات‌های مسیحی ایتالیا از استقبال انبوه برخوردار هستند این اما چندان به معنای دخالت در موضوع‌هایی نظیر سیاست حزبی نیست. پاسخگویی رسمی رهبران حزبی به فعالان ساده از راه سازوکارهایی نظیر کنفرانس‌های

سالانه در عمل به دلیل سلطه‌یی که رهبران اغلب بر احزاب خـود اعمـال می‌کنند چندان به کمال نمی‌رسد.

تفرقه و نفاق

احزاب سیاسی همیشه در پی پیشبرد هماهنگی نیستند. برخی ممکن اسـت بـا تأکید بر تقسیمات درون جامعه در پی ایجاد سرمایه‌ی سیاسی باشـند. **جبهـه‌ی ملی فرانسه** با نکوهش مهاجران به‌ویژه از شمال آفریقا در مـسائل اقتـصادی و اجتماعی کشور در پی کسب پشتیبانی از مردم بومی کشور هـستند. سـپر بـلا کردن گروه‌های نژادی یا مذهبی، معرفی آنان به‌عنوان علت اصلی مـشکلات و معضلات کشور تاکتیک مشترک راسـت افراطـی و در خـدمت ایجـاد تـنش اجتماعی بجای هماهنگی اجتماعی اسـت. تـنش نـژادی در آلمـان در اواخـر سده‌ی بیستم و اوائل سده‌ی بیست و یکم برخی سیاستمداران را وادار به ارائه پیشنهادِ تعطیل حزب دمکراتیک ملی ماوراء راست ساخت.

نفع شخصی

نقش احزاب به‌عنوان توزیع کردن مناصب ممکن است حمل بر اتهاماتی شـود مبنی بر آنکه آن‌ها بیشتر علاقه‌مند به دادن پاداش «شغل به جوانان» هستند. این ممکن است به سرخوردگی از دخالت در امور سیاسی، همبسته شدن سیاست با پیشبرد منافع شخصی به جای خدمت به کشور و ملت بینجامد.

بودجه‌ی احزاب سیاسی

احزاب سیاسی عموماً درآمد خود را از منـابع گونـاگون تـأمین مـی‌کننـد از جمله کمک‌های منظم حامیـان بـه صـندوق حـزب و نیـز هـدایای اتفـاقی اشخاص خیرّ. فعالیت‌های تجاری احزاب نیز ممکن است یاری‌رسان بودجه

آن‌ها باشد. مثلاً احزابی نظیر حزب کارگر انگلستان از اتحادیه‌های کارگری به‌ویژه در یک انتخاب عمومی کمک دریافت می‌کنند. حق عضویت‌های پرداختی اعضای حزب نیز یکی از منابع کسب درآمد برای برخی احزاب سیاسی است.

یک مسئله‌ی در اخذ هدایا از منابع خصوصی یا تجاری این استنباط هست که کسانی که به احزاب پول می‌دهند در ازای هزینه‌یی که در این راه می‌کنند چیزی را انتظار دارند. این ممکن است شامل تأثیر در محتوای سیاست حزب یا رهبری آن باشد.

در بعضی کشورها احزاب سیاسی از دولت کمک مالی می‌گیرند. این در اسپانیا و پرتغال معمول است که در آنجاها آخرین تحول به سیاست‌های لیبرال دمکراتیک در دهه‌ی ۱۹۷۰ بدین معنا بود که احزاب سیاسی خودشان نتوانستند بودجه‌ی کافی برای خود تأمین کنند. کمک مالی دولتی در آلمان نیز کارساز است (که در آن احزاب دارای نماینده در بوندستاگ بر مبنای سطح پشتیبانی مردمی‌شان بودجه دریافت می‌کنند) و نیز در آمریکا (که از ۱۹۷۶ کمک مالی دولتی برای نامزدهای ریاست جمهوری برقرار شده است به شرط آنکه نظارت کامل بر هزینه کردن آن را بپذیرند).

در مورد کمک دولتی به احزاب سیاسی علل متعددی وجود دارد. این مانع از آن می‌شود که اشخاص و سازمان‌های ثروتمند بتوانند بر اقدامات یک حزب سیاسی در ازای کمک مالی خودشان اعمال نفوذ کنند. کمک مالی دولتی ممکن است سقف معینی بر هزینه‌های سیاسی به‌ویژه در دوران‌های انتخابات ایجاد کند. یک علت برای معمول شدن بودجه‌ی فدرال برای نامزدهای ریاست جمهوری در این هدف آخری بود. با وجود این، یک خطر کمک مالی دولتی به احزاب سیاسی این است که احزاب مزبور به مثابه‌ی نهادهای دولتی که چندان انگیزه‌یی بر استفاده از عضویت انبوه مردمی ندارند شناخته می‌شوند.

پرسش

تحقیق خودتان را دربارەی اقدامات احزاب سیاسی در کشوری که با آن آشنایی دارید تکمیل کنید.

به نظر شما احزاب به اجرای سیاست‌های لیبرال دمکراتیک در آن کشور کمک می‌کنند یا مانع آن می‌شوند؟

موجبات سامانه‌های حزبی

چه عواملی بر شیوەی تشکیل، کارکرد و گسترش احزاب سیاسی و سامانه‌های حزبی تأثیر دارند؟

تفاوت‌های چشم‌گیری درون لیبرال دمکراسی‌ها در مورد ماهیت سامانه‌های حزبی وجود دارد. برخی کشورها نظیر انگلستان، آمریکا و زلاندنو احزاب بالنسبه معدودی دارند. ولی اسکاندیناوی با سامانه‌های چند حزبی مشخص می‌شود. برای تبیین این تفاوت‌ها لازم است بررسی کنیم که چه عواملی در پیدایی احزاب سیاسی و سامانه‌های حزبی تأثیر می‌کنند.

پایەی حزب

درجەی تجانس (یعنی هم شکلی) در یک کشور یک عامل مهم در رابطه با شکل‌گیری و گسترش احزاب سیاسی است. تقسیمات پایه‌یی درون جامعه‌یی می‌تواند پایەی یک حزب باشد که تقسیمات کلیدی آن را بازتاب می‌دهد. این‌ها ممکن است عبارت از طبقەی اجتماعی، ملیت، دین یا نژاد باشند. هر یک از این عوامل می‌توانند پایه‌یی باشند که احزاب سیاسی در پیرامون آن برپا می‌شوند و سپس عمل می‌کنند.

شکلی از جانبداری که در آن گروه‌های رأی دهنده کشش و علاقه شدید به یک حزب سیاسی خاص دارند برای تداوم سامانەی حزبی ثابت اهمیت دارد.

نمونه‌هایی از این را بررسی کنیم

طبقه‌ی اجتماعی

در انگلستان، طبقه‌ی اجتماعی عامل کلیدی شکل‌گیری توسعه‌ی احزاب سیاسی در سده‌ی نوزدهم و نخستین سال‌های سده‌ی بیستم بود. اشرافیت زمیندار با حزب محافظه‌کار، بورژواری صنعتی با حزب لیبرال و طبقه‌ی کارگر با حزب کارگر شناخته می‌شد.

دین

در فرانسه، ایتالیا و آلمان، دین مهمترین نقش را در شالوده‌ریزی احزاب سیاسی ایفا کرده است. در فرانسه سده‌ی نوزدهم، تقسیم اساسی میان روحانیان و ضدّ روحانیان بود. امروز آراء احزاب چپ در حوزه‌ی نفوذ کلیسای کاتولیک ضعیف‌تر است، هرچند که در سال‌های ۱۹۶۰ طبقه‌ی اجتماعی به ایفای نقش فزاینده‌ی مهمی در تعیین علاقه‌ی حزبی آغاز کرد. در ایتالیا، دمکرات‌های مسیحی در آغاز اتکای فراوانی به آراء کاتولیک‌ها داشتند درحالی‌که در آلمان ائتلاف میان دمکرات‌های مسیحی و اتحادیه‌ی سوسیال مسیحی، اتحاد مذهبی میان کاتولیک‌ها و پروتستان‌ها در مقابل سوسیال دمکرات‌ها را نمایندگی می‌کرد، سوسیال دمکرات‌هایی که به‌عنوان نماینده‌ی سکولارهای جامعه تلقی می‌شدند.

سامانه‌ی حزبی ایرلند

احزاب سیاسی ممکن است در غیاب تقسیمات اجتماعی کلیدی به وجود آیند. این در مورد ایرلند صدق می‌کند یک سامانه حزبی در اوائل سده‌ی بیستم در کشوری به پیدایی آمد که بیشتر بر حسب نژاد، دین، زبان و طبقه‌ی اجتماعی متحد شده بود. مسئله‌ی کلیدی که کشور را تقسیم کرد موضوعی سیاسی بود ـ پشتیبانی یا مخالفت با پیمان ۱۹۲۱ انگلو ـ ایرلند که

تقسیم ایرلند راپذیرفت. بدین‌گونه شش ایالت ایرلند بخشی از انگلستان باقی ماند.
در پاسخ به این موقعیت، دو حزب تأسیس شد: فین گائل (که از پیمان پشتیبانی می‌کرد) و فیانا فائل (که مخالف آن بود). با وجود این، همینکه پیمان نسبت به مدیریت سیاست‌های ایرلندی نامربوط شد، احزاب به‌عنوان نماینده‌ی علائق دائمی باقی ماندند. به این معنا می‌توان استدلال کرد که احزاب علت تقسیمات در ایرلند شدند تا بازتاب‌دهندگان آن‌ها.

ناحیه‌گرایی و ملیت‌گرایی

احساسان ناحیه‌یی و ملی ممکن است پایه‌ی حزب را فراهم کند. این احساسات ممکن است از این پنداشت به وجود آیند که حکومت ملی به منافع مردمی که در مناطق جنبی یا فرعی زندگی می‌کنند و اغلب بر اثر عوامل فرهنگی شکل می‌گیرند توجه کافی ندارند. خودمختاری ناحیه‌یی و ملی اسکاتلند، پلید سیمرو Plaid symru در ویلز، پارتی کبکو در کبک کانادا و جمهوری‌خواه چپ کاتالان و احزاب ملی باسک در اسپانیا.

پرسش

شما فکر می‌کنید مهم‌ترین عوامل در تأمین پشتیبانی از یک حزب سیاسی کدام‌اند؟

احزاب سیاسی و دگرگونی اجتماعی و اقتصادی

از بحث در این فصل نتیجه می‌گیریم که تغییرات بنیادی در ساختار اقتصادی و اجتماعی کشور ممکن است بر احزاب سیاسی آن اثرات مهمی داشته باشد. رکود و بیکاری در صنایع فولاد، ذغال سنگ و کشتی‌سازی به‌عنوان تبیینی

برای کاهش حمایت از حزب کمونیست ارائه شده است. مهاجرت ممکن است بر رشد احزاب سیاسی نژادپرست تأثیر داشته باشد.

احزاب سیاسی و سامانه‌های انتخاباتی

گاه استدلال می‌شود که سامانه‌ی انتخاباتی تأثیر فراوان بر شکل‌گیری یا کنش احزاب سیاسی دارد. گفته می‌شود سامانه‌ی اکثریت نسبی بر توسعه‌ی شمار نسبتاً کوچکی از احزاب اثری مثبت می‌گذارد زیرا احزاب سوم در مقابل مورد تبعیض قرار می‌گیرند. با وجود این نمایندگی احزاب اقلیت را در نهادهای مقننه آسان می‌سازد و بدین‌سان ممکن است فرض کرد سامانه‌ی چند حزبی را تشویق می‌کند.

اما بی‌تردید باید در پذیرش این استدلال محتاط بود که نمایندگی سهمیه‌یی به توسعه‌ی سامانه چند حزبی منجر می‌شود.

اگر احزاب بر عواملی نظیر تقسیمات اجتماعی درون جامعه استوار باشند، نمایندگی سهمیه‌یی ممکن است برای تضمین اینکه شاخه‌ی مقننه‌ی یک کشور این تفاوت‌ها را بازتاب دهد به‌کار آید. اما سامانه‌ی انتخاباتی در نخستین وهله مسئول ایجاد آن‌ها نبود.

با وجود این، یک سامانه‌ی انتخاباتی ممکن است اثراتی بر طبیعت سامانه‌ی حزبی داشته باشد. سامانه‌ی اکثریت نسبی ممکن است گروه‌ها را برای رسیدن به هدف‌های خودشان به اتحاد با حزب سیاسی مسلط ترغیب کند. احزاب محافظه‌کار و کارگر و احزاب جمهوریخواه و دمکرات نشان‌دهنده‌ی این فرایند هستند. گروه‌ها ترجیح می‌دهند به جای آنکه متفرق باشند و احزاب کوچک تشکیل دهند خود را به یک حزب بزرگ بچسبانند. این‌ها ممکن است در رابطه با شیوه‌یی که این سامانه‌ی انتخاباتی اغلب علیه منافع احزاب اقلیت کار می‌کند به فراموشی سیاسی سپرده شوند.

تضعیف و زوال حزب؟

چه تغییراتی بر برخورداری از حمایت احزاب سیاسی جاافتاده اثر می‌گذارد؟

در این فصل میزانی را که در آن احزاب سیاسی زیان‌هایی را در سطح حمایتی که به‌طور سنتی از آن برخوردار بوده‌اند و تجربه کرده‌اند تحلیل می‌کنیم و به بررسی عللی که این زیان را وارد آورده است می‌پردازیم.

در انگلستان ۹۷ درصد رأی مأخوذه در انتخابات عمومی ۱۹۵۵، به نفع احزاب کارگر و محافظه‌کار بود. در ۱۹۶۴ این رقم به ۸۸ درصد تنزل کرد. در ۱۹۹۲به ۷۶ درصد و در ۲۰۰۵ باز به ۶۸ درصد کاهش یافت. در فرانسه الگوی مشابه‌یی پدید آمده است. در ۱۹۸۱ انتخابات قانونگذاری ۴ حزب عمده در دور نخست ۹۳ درصد آراء را کسب کردند. سپس جابه‌جایی مهمی از دو بلوک، سامانه‌ی چهار حزبی صورت گرفته است. در ۱۹۹۳، چهار حزب اصلی ۶۸ درصد آراء را به دست آوردند. باز دو میلیون رأی دهنده رأی‌شان را در دور دوم انتخابات مقننه ضایع کردند به جای اینکه از نامزد حزب اصلی پشتیبانی نمایند. در انتخابات مقننه ۱۹۹۳ حمایت از دمکرات‌های مسیحی ایتالیا به زیر ۳۰ درصد سقوط کرد.

سامانه‌ی حزبی فرانسه

در فرانسه، رفتار احزاب سیاسی زیر تأثیر سامانه‌ی انتخاباتی است. سامانه‌ی رأی‌گیری دوم متضمن شماری رقابت‌های دور دوم است. انتخاب‌کنندگان ممکن است لازم باشد که آراء خود را برای نامزدهایی بریزند که حزب انتخابی‌شان را نمایندگی نمی‌کند. این، همراه با ظهور رئیس جمهوری مستقیماً منتخب بود به مثابه‌ی برنده‌ی سیاسی مهم و تمایزات محوری سنتی میان چپ و راست، احزاب اصلی و/ یا حامیان‌شان را به اقدام تشجیع کرد. این نشانه‌ی دو قطبی شدن بود.

دو قطبیت در دهه‌ی ۱۹۷۰ پدید آمد و احزاب اصلی چپ و راست را به همکاری در رقابت انتخاباتی در گیر کرد. یک سامانه‌ی دو بلوک چهار حزبی پدید آمد. در مورد احزاب چپ، همکاری انتخاباتی به صورت تشکیل اتحاد چپی در آمد که در ۱۹۷۴ در تأمین انتخاب فرانسوا میتران به ریاست جمهوری شکست خورد. هر چند تغییرات بعدی در ساختار سامانه‌ی حزبی فرانسه این تحول در هر دو ۱۹۸۶ و ۱۹۹۳ احزاب سیاسی جناح راست را وادار کرد که برنامه‌ی مشترکی برای حکومت ارائه دهند.

در سال‌های اخیر احزاب راست افراطی از کاستی پشتیبانی از احزاب سیاسی جاافتاده سود برده‌اند. احزابی نظیر **جبهه ملی** در فرانسه، حزب ترقی‌خواه در نروژ، حزب مردم دانمارک، حزب مردم سویس، لیگ شمال ایتالیا و **بلوک ولامز** در بلژیک حمایت قابل ملاحظه‌ای را در اواخر سده‌ی بیستم و اوائل سده‌ی بیست و یکم به دست آورده‌اند. در انتخابات پارلمانی اواخر ۱۹۹۹ اتریش حزب ماوراء راست آزادی بیش از ۳۳ درصد آراء را کسب کرد. نتیجه‌ی آن تشکیل حکومت این حزب در ائتلاف با حزب محافظه‌کار مردم بود، نتیجه‌یی که تا پس از انتخابات نوامبر ۲۰۰۲ به رغم کاهش در آراء حزب آزادی ادامه داشت. در اکتبر ۲۰۰۰ انتخابات محلی در بلژیک **بلوک ولامز** ۳۳ درصد آرا در آنتورپ Antwerp کسب کرد تا آن را به بزرگترین نیروی سیاسی دوم در شهر دوم آن کشور در آورد. با وجود این، مهم‌ترین دستاورد احزاب راست افراطی در فرانسه و در ۲۰۰۲ روی داد که در آن نامزد **جبهه ملی** نخست وزیر سوسیالیست را در دور نخست انتخابات ریاست جمهوری شکست داد.

تبیین‌هایی برای سلب حمایت از احزاب سیاسی جا افتاده

صف‌شکنی

دو گونه صف‌شکنی هست. صف‌شکنی جانبدار و صف‌شکنی طبقاتی.

صف‌شکنی جانبدار بدین معناست که شمار بزرگی از رأی‌دهندگان یا حزبی را که به‌طور سنتی تسلیم‌اش بودند ترک می‌کنند یا با حزبی که به‌طور تاریخی کمتر حامی‌اش بودند احساس نزدیکی می‌کنند. رشته عواملی ممکن است سبب این پدیده باشد. از آن جمله است آموزش روز افزون و آگاهی سیاسی بسیاری از اعضای حوزه‌ی انتخابیه (که آن را مستعد می‌کند تا رأی‌شان را بر ملاحظات منطقی استوار سازند تا ملاحظات سنتی) و پندارهایی که حزب به گونه‌یی عادی از سوی رأی دهنده‌یی پشتیبانی می‌شد که نظرات او را درباره‌ی مسائل کلیدی منعکس نمی‌کند. برای مثال از دست دادن پشتیبانی تجربه شده به وسیله حزب کارگر انگلستان در اوائل دهه‌ی ۱۹۸۰ به «تغییر موضع به چپ» نسبت داده شد که پس از شکست انتخابات عمومی ۱۹۷۹ روی داد و علت آن چیزی بود که «انفصال ایدئولوژیک» میان دیدگاه‌ها و ارزش‌های حزب از دیدگاه‌ها و ارزش‌های اعتقادی هواداران آن نامیده شد.

بحران‌های سیاسی نیز ممکن است بر صف‌شکنی جانبدار مؤثر باشد. در آمریکا در فاصله‌ی میان ۱۹۵۸ و ۱۹۶۸ مسائل سیاسی کلیدی نظیر جنگ ویتنام و جنبش حقوق مدنی بدین جا کشید که شمار روز افزونی از رأی‌دهندگان خود را به‌عنوان مستقل ثبت‌نام کردند. ولی در فرانسه در همان دوره این پندار که حزب گلیست (هواداران ژنرال دوگل) از توسعه‌ی اقتصادی و ثبات سیاسی در مواجهه با بی‌قراری داخلی دفاع خواهد کرد به شمار بالای هواداران این حزب انجامید.

صف‌شکنی طبقاتی بدین معناست که اهمیت هویت تاریخی میان یک

حزب سیاسی و طبقه‌ی اجتماعی خاص فرو کاسته می‌شود. در انگلستان این پدیده را می‌توان با کاهش آگاهی طبقاتی پس از ۱۹۷۰ بر اثر شماری از علل از جمله رفاه فزاینده‌ی طبقه‌ی کارگر (که به آن بورژوا شدن گفته شده است)، پایین آمدن شمار کارگران عضلانی و افزایش استخدام در بخش خدمات تبیین کرد. به نظر می‌رسد که این تغییرات به‌ویژه آسیب جدی به چشم‌اندازهای انتخاباتی حزب کارگر وارد آورد، طوری که در انتخابات عمومی میان ۱۹۷۹ و ۱۹۹۷ به شکست آن انجامید.

اثرات دوگانه‌ی صف‌شکنی جانبدار و طبقاتی دو نتیجه‌ی عمده برای رهبری سیاسی دارد. یک نتیجه‌ی آن به دست آمدن سطوح فزاینده‌ی پشتیبانی از حزب سوم و دیگر از دست رفتن پشتیبانی اساسی از احزاب عمده‌ی جا افتاده از این انتخابات تا انتخابات بعدی. این عوامل رفتار رأی دهنده را ناپایدار می‌سازند.

صف‌آرایی دوباره

صف‌آرایی دوباره مستلزم باز تعریف رابطه‌ی میان احزاب سیاسی و گروه‌های سیاسی و گروه‌های اجتماعی مهم درون جامعه است که تأثیر بنیادی بر قوت نسبی آن‌ها دارد. صف شکنی جانبدار و طبقاتی که مستلزم سست شدن پیوندهای الفت نسبی افراد و گروه‌ها به احزاب خاص است ممکن است پیش درآمد صف‌آرایی دوباره باشد.

شکل‌گیری روابط تازه معمولا در آنچه «یک انتخاب مسیر» نامیده می‌شود که به مثابه‌ی آغاز الگوهای جدید رفتار سیاسی است تأیید می‌گردد. در انگلستان، انتخابات عمومی ۱۹۱۸ شاهد انتقال آراء طبقه‌ی کارگر از حزب لیبرال به حزب کارگر بود. انتخابات ریاست جمهوری آمریکا در ۱۹۳۲ که تولد «ائتلاف معامله جدید» را گواهی می‌داد، نمونه

دیگری از صف‌آرایی دوباره بود. این ائتلاف ترکیبی بود از اعضای اتحادیه‌ها، اقلیت‌های قومی، لیبرال‌ها و روشنفکران و این الگوهای جدیدالتأسیس رأی دهنده‌گان وفاداری بودند که موجبات تسلط حزب دمکرات را بر کنگره و ریاست جمهوری برای شماری از دهه‌های بعدی فراهم کردند. ولی در هر دو این نمونه‌ها، تغییرات در وفاداری رأی‌دهنده که شاهد انتخاب مسیر دوباره بود، قبلاً آغاز شده بودند.

موارد دیگری از صف‌آرایی روی داده است. در آمریکا، پیروزی‌های رونالدریگان در ۱۹۸۰ و ۱۹۸۴ بر وجود ائتلافی تازه استوار بود. اولویت رأی‌دهندگان ذکور سفیدپوست در ایالات جنوبی آمریکا برای حزب جمهوری‌خواه تغییر مهمی در این خویشاوندی سیاسی گروه نشان داد که پیش از این در دهه‌ی ۱۹۷۰ صورت گرفته بود. در انگلستان عصر زرین سلطه‌ی حزب محافظه‌کار (۹۷ـ ۱۹۷۹) تا حدی بر پیمان‌شکنی اعضای نسبتاً مرفه طبقه‌ی کارگر در جنوب شرقی انگلستان استوار بود (کار کردن در بخش خصوصی و صاحب خانه شدن‌شان) باعث شد که به محافظه‌کاران رأی بدهند. ولی این تغییرات کافی نبوده است که دوره‌ی بادوامی از سلطه‌ی سیاسی را برای احزابی که از آن‌ها سود بردند فراهم کند. در آمریکا دمکرات‌ها در ۱۹۹۲ موفق شدند ریاست جمهوری را از چنگ جمهوری‌خواهان در آورند و در انگلستان حزب محافظه‌کار آراء خود را در انتخابات عمومی ۱۹۹۷ از دست داد.

سرزندگی مداوم احزاب سیاسی

آیا موقعیت احزاب سیاسی جا افتاده در خطر است؟

هر چند موقعیت احزاب سیاسی جا افتاده در بسیاری از لیبرال دمکراسی‌ها ضعیف‌تر از آنچه پیش از این بود هست، ظاهراً احتمال دارد

که آن‌ها به اجرای نقش‌های مهمی درون نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک ادامه دهند. یک علت آن این است که احزاب مزبور انطباق‌پذیراند و اهمیت اصلاحات را دریافته‌اند.

اصلاحات برای باز گرداندن نشاط احزاب ممکن است شکل‌های گوناگونی به خود بگیرد. این اصلاحات شامل تلاش‌هایی برای افزودن شمار شهروندانی است که به چنین سازمان‌هایی بپیوندند. در کشورهایی نظیر آمریکا که احزاب محلی اغلب توسط «رؤسا» کنترل می‌شوند، ابتکارات برای افزایش عضویت حزب گاه با اصلاحاتی به منظور «دمکراتیزه» کردن کارکردهای احزاب سیاسی و اطمینان از اینکه اعضاء بتوانند کنترل بیشتری بر امور کلیدی حزب از جمله گزینش نامزدها و تنظیم سیاست‌ها اعمال کنند، همراه است.

در رابطه با چنین تحولاتی مشکلاتی به وجود آمده است. افزایش عضویت احزاب محلی گه گاه (هرچند نه پیوسته) به اتهاماتی از این دست که افراطیان کنترل سازمان را در دست گرفته‌اند منجر شد که به نوبت خود برای احزاب دشوار شود که به یک پایگاه انتخاباتی وسیع برای پیروزی در انتخابات متوسل شوند. اگر در آمریکا حزبی با مسائل افراطی‌گری روبه رو شود «طرح‌ریزی ائتلاف» دشوار می‌گردد. مسائل مشابه حزب کارگر انگلستان را در انتخابات عمومی اوائل دوره‌ی ۱۹۸۰ به ستوه آورد که به آن نمایش فاجعه‌آمیز حزب در انتخابات عمومی ۱۹۸۳ منجر شد که در آن حزب پیش از آنکه حوزه‌ی انتخابیه بر اصول جناح چپ استوار گردد یک مانیفست انتشار داد. این سیاست‌ها در نتیجه‌ی اصلاحاتی بروز کرد که قرار بود آن سازمان را، با دادن نقشی بزرگتر به اعضای ساده در امور حزبی، گزینش نامزدهای حزب و رهبر حزب دمکراتیزه کند.

در پایان این قسمت به جزئیات بیشتر ابتکاراتی می‌پردازیم که توسط احزاب سیاسی آمریکا به پرداختن به مسئله زوال و انحطاط تحول یافته است.

اصلاح احزاب سیاسی در آمریکا و انگلستان

این قسمت به اختصار کوشش‌هایی را که برای نشاط دوباره احزاب سیاسی در آمریکا و انگلستان صورت گرفته است ارزیابی می‌کند.

آمریکا

احزاب سیاسی آمریکا به لحاظ ساختار و تشکیلات متفاوت از همتایان انگلیسی‌شان می‌باشند. آمریکایی‌ها نمی‌توانند به یک حزب «بپیوندند» (به معنای پرداخت حق عضویت ماهانه) آنگونه که در انگلستان معمول است. به جای این آنان به‌عنوان هواداران یک حزب ثبت‌نام می‌کنند و این موقعیت به‌طور تاریخی بدین معنا بوده است که احزاب سیاسی آمریکا نسبت به سازمان‌های انگلستان شکل تشکیلاتی ضعیف‌تری دارند. یکی از نتایج آن این است که در انتخابات آمریکا نامزدی متمرکزتر از انگلستان است، مقامات مسئول مشغول به‌کار از شغل‌شان به‌عنوان یک منبع پشتیبانی انتخاباتی استفاده می‌کنند و نامزدها ممکن است از کارکنان تشکیلات و گردآوری اعانه برای پایه‌ریزی مبارزات‌شان سود جویند. عواملی نظیر این‌ها نقش احزاب سیاسی را ضعیف کرده است. ضعف احزاب سیاسی آمریکا در party’s over دیوید باتلر در ۱۹۷۱ به میان آمد که در آن وی ادعا کرد احزاب سیاسی آمریکا تحت‌الشعاع سازمان‌هایی نظیر گروه‌های ذینفع همچون ارگان‌هایی که تغییر سیاسی را فراهم می‌آورند قرار گرفته‌اند.

با وجود این، بعدها تلاش‌هایی برای درمان این موقعیت به عمل آمده و اقدامات احزاب دستخوش شماری از ابتکارات اصلاحی شده است. به‌ویژه تغییراتی در فرایند نامزد کردن کاندیداها و نقش احزاب در کارزارهای انتخاباتی معمول شده است. اصلاحات در فرایند نامزدسازی را نخست حزب دمکرات آغاز کرد و پس از آشفتگی‌های کنوانسیون انتخاباتی ۱۹۶۸ به وجود آمد. کمیسیون مک گادرن ــ فریزر، ۱۹۶۹، (و کمیسیون‌های بعدی میکوسکی (۱۹۷۲/۷۳)، وینوگراد (۸۱ــ ۱۹۷۵) و هیونت (۲ـ ۱۹۸۱) در ایجاد تغییرات مهمی که به‌ویژه به وسعت بخشیدن به نمایندگی گروه‌های تحت نامزدی در کنوانسیون نامزدی دمکراتیک مربوط می‌شد (نظیر گروه‌های زنان، اقلیت‌های قومی و جوانان) ولی اصلاحاتی از این دست که کنترل نخبگان حزبی و کمیسیون عدالت (۵ــ ۱۹۸۴) بر فرایند نامزد کردن را ضعیف کرد پاسخی به این مسئله بود یعنی با افزایش نمایندگی آن‌هایی که «نمایندگان سوپر» نامیده شدند که به رهبری حزب وفادار بودند.

اصلاح دوم برای دمکراتیزه کردن فرایند نامزدسازی مربوط به استفاده از انتخابات مقدماتی بود که بدین‌وسیله به جای رهبران حزب رأی‌دهندگان در سطح ایالت می‌توانستند نامزد حزب برای ریاست جمهوری را انتخاب کنند. این شیوه‌ی گزینش نامزدهای ریاست جمهوری در نخستین سال‌های سده‌ی بیستم پدید آمد اما این اصلاحی بود که در نیمه‌ی آن سده متوقف شد. با وجود این، سال ۱۹۷۲ شاهد بسط قابل ملاحظه‌ی استفاده از انتخابات مقدماتی در دهه ۱۹۸۰ بود (زیرا این شیوه‌ی گزینش رهبران احزاب محلی را قادر ساخت که بر کنترل خود بر فرایند نامزدسازی بیفزایند). استفاده از انتخابات مقدماتی به یک واقعیت زندگی سیاسی آمریکا تبدیل شده است. در ۱۰۰۴ از

انتخابات مقدماتی در ۳۸ ایالت از سوی دمکرات‌ها و در ۳۴ ایالت توسط جمهوری‌خواهان استفاده شد.

اصلاح نهایی مربوط به نقش کمیته‌ی ملی حزب بود. تا دهه‌ی ۱۹۷۰، کارکرد اصلی این نهاد در هر دو حزب سازمان دادن کنوانسیون ملی بود و نقش سیاسی آن، سال‌ها محدود شده بود. ولی تغییرات وارده درون حزب جمهوریخواه (نخست توسط بیل بروک (۸۱ــ ۱۹۷۷) و سپس توسط فرانک فهرنکوف (۸ــ ۱۹۸۱) نقش کمیته‌ی ملی را چنان دگرگون ساخت که به نحو قابل توجهی در کارزار انتخاباتی در سطوح ملی و ایالتی درگیر شد. قانونی نظیر قانون انتخابات فدرال ۱۹۷۴ و متمم‌های بعدی آن تضمین کرده بودند که احزاب آمریکایی همچون در لیبرال دمکراسی‌های دیگر با موانع تحمیل‌کننده بر فعالیت‌های گردآوری اعانه برای حزب بر فرایند انتخابات تسلط نداشته باشند. با وجود این توان کمیته‌ی ملی حزب برای درگیری فعال‌تر در مبارزات انتخاباتی به کمک گنجایش آن در افزایش آنچه «پول نرم» خوانده می‌شد (یعنی دریافت کمک مالی که به ستاد انتخاباتی هر نامزد خاص بستگی نداشت و خارج از مقررات حاکم بر بودجه‌بندی مبارزات انتخاباتی ملی بود) صورت گرفت تا اینکه قانون اصلاح Bipartisan campaigne این منبع درآمد را حذف کرد. حزب دمکرات بسیاری از اصلاحات مربوط به کمیته‌ی ملی حزب را که جمهوری‌خواهان تعقیب کرده‌بودند تأیید و عملی کرد. انگیزه‌ی اصلی برای هر دو حزب در تشویق اصلاحاتی از این دست انتخاباتی هر دو حزب بود (کارنامه‌ی حقیرانه‌ی جمهوری‌خواهان در انتخابات کنگره در ۱۹۷۴ و ۱۹۷۶ و شکست دمکرات‌ها در انتخابات ریاست جمهوری در ۱۹۸۰).

انگلستان

هر دو حزب در انگلستان در سال‌های پایانی سده‌ی بیستم اصلاحاتی را به اجرا گذاشتند بدین منظور که تشکیلات حزبی را به این اعتقاد بکشانند که برای جذب هواداران جدید حزب ساختار مدرنی ضرور است.

حزب کارگر

شماری اصلاحات در دهه‌ی ۱۹۹۰ اجرا شد که از آن جمله‌اند:

- □ **۱۹۹۰:** اصلاحات نخست قدرتی را که اتحادیه‌های کارگری در امور حزب کارگر از آن برخوردار بودند تحت تأثیر قرار داد. اتحادیه‌ها به لحاظ سنتی توانسته بودند بر امور حزب کارگر تسلط یابند. (به‌ویژه تصمیماتی که در کنفران سالانه‌ی حزب اتخاذ می‌شد)، زیرا هر عضو اتحادیه به مثابه‌ی عضو حزب کارگر تلقی می‌شد و بدین‌گونه در کنفرانس یک رأی داشت. در عمل، تمامی رأی اتحادیه توسط رهبران آن بلوکه می‌شد. در ۱۹۹۰ کمیته‌ی اجرایی ملی (NEC) به کاهش وزن رأی اتحادیه به ۷۰ درصد تمامی آراء کنفرانس رأی داد و پیشنهاد کرد که بعداً این میزان پایین‌تر بیاید.
- □ **۱۹۹۳:** فعالان اتحادیه‌ها برای اینکه اعضای کامل حزب کارگر به شمار روند لازم بود که در حزب نام‌نویسی کنند و حق عضویت بپردازند.
- □ **۱۹۹۷:** ساختار NEC تعویض شد، نهاد جدیدی عبارت از ۳۲ عضو به وجود آمد.
- □ **۱۹۹۷:** «کمیته سیاست مشترک» ایجاد شد. این شامل اعضایی از

NEC و ـ هنگام رسیدن به قدرت ـ که نقش حکومتی آن توسعه سیاست و نقشه‌ی مبارزات و انتخابات است.

- ۱۹۹۷: فروم سیاسی ملی برقرار شد: این نقش نهاد جدید مرور سیاست حزب از طریق مکانیسم کمیسیون‌های سیاسی بود.

حزب محافظه‌کار

پیشنهادات برای اصلاح ساختار و تشکیلات حزب محافظه‌کار در سند Fresh Future مندرج بود که در ۱۹۹۷ انتشار یافت. پیشنهاد برای ایجاد:

- هیئت مدیره‌یی (که بورد حزبی نامیده شد) بعنوان نهاد تصمیم‌گیری نهایی در حزب دارای مسئولیت تمامی مسائل عملی از جمله جمع‌آوری اعانه، عضویت و تعیین کاندیداها. این هیئت مرکب از نمایندگانی از هر بخش حزب جای اتحادیه ملی انجمن‌های محافظه‌کار و یونیونیست (وحدت طلب) را گرفت.
- کنوانسیون محافظه‌کار ملی: این ترکیبی از مقامات کلیدی محلی و ناحیه‌یی حزب است و منظور اصلی آن تسهیل تماس میان اعضاء و رهبری حزب است.
- فروم سیاسی محافظه‌کار: این فروم طراحی شده است که بحث و انتقاد سیاسی را در همه‌ی سطوح تشکیلات حزب تشویق کند. این به نقشی که کنفرانس سالانه و مجمع بهاره حزب بر عهده دارد یاری می‌رساند.

ارزیابی اصلاحات

بسیاری از اصلاحاتی که احزاب انگلستان طی سال‌های ۱۹۹۰ به اجرا گذاشتند مناقشه‌انگیز و درون محافل کارگری بود به‌ویژه اعتقاد بر این

بود که یک هدف کلیدی بالا بردن کنترل بر حزب توسط رهبری آن است. یک اقدام مهم در این اصلاحات عضویت حزب است. هرچند تهیه ارقام درست دشوار است، گمان می‌رود که عضویت حزب کارگر در ۲۰۰۶ در حدود ۲۰۰/۰۰۰ است (و این نیمی از رقمی است که ده سال پیش بود) تعداد اعضای حزب محافظه‌کار در حدود ۲۹۰/۰۰۰ نفر حزب عمده‌ی دیگر انگلستان- لیبرال دمکرات‌ها- در حدود ۷۰/۰۰۰ عضو دارد.

پرسش

با ارجاع به کشوری که با آن آشنایی دارید، سندی را که حاکی است احزاب سیاسی عمده رو به زوال و انحطاط هستند تحلیل کنید.

چرا چنین پدیده‌یی روی داده است و چه می‌توان برای برگرداندن این روند انجام داد؟

فصل ۶

گروه‌های فشار

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

* نقشی که گروه‌های فشار ایفا می‌کنند.
* روش‌های مورد استفاده گروه‌های فشار برای تأثیر بر سیاستگذاری
* مزایا و مضرّات فعالیت گروه‌های فشار

تعریف

گروه فشار چیست؟

گروه فشار (که می‌توان آن را «گروه ذینفع» یا «گروه حامی» نیز نامید) سازمانی است با ساختاری رسمی مرکب از شماری افراد که در پی پیشبرد یا دفاع از هدف یا منافع مشترک می‌باشند. این گروه‌ها در تمامی سطوح جامعه فعالیت دارند. برخی در پی تأثیر بر فعالیت‌های حکومت محلی یا مرکزی هستند. دیگران درون کارگاه‌ها به شکل اتحادیه‌های کارگری وجود دارند. جناح‌ها یا گرایش‌هایی که درون برخی احزاب سیاسی پیدا می‌شوند نمونه‌های دیگری از چنین سازمان‌ها می‌باشند. بسیاری از گروه‌ها نقش‌هایی را ایفا می‌کنند که سیاسی نیستند، به‌عنوان مثال، دست‌اندرکار خدمات مفید یا مشاورت به اعضای خودشان یا به عموم مردم هستند. ولی ما به منظور بحث خود بر گروه‌هایی تمرکز خواهیم کرد که بر سیاست‌گذاری حکومت ملی یا برای پیشبرد اصلاحات یا مخالفت از آن تأثیر می‌گذارند.

ان جی او ها و جنبش‌های اجتماعی

افزون بر نقشی که گروه‌های فشار ایفا می‌کنند، بسیاری از اصلاحات از سوی سازمان‌هایی صورت می‌گیرد که سازمان‌های غیر دولتی (ان‌جی‌اوها) و «جنبش‌های اجتماعی» نامیده می‌شوند. تمایزگذاری میان آن‌ها همیشه آسان نیست.

ان‌جی‌اوها در منشور سازمان ملل متحد منتشره در ۱۹۴۵ به رسمیت شناخته شدند در تمایز با حکومت‌ها به‌عنوان سازمان‌هایی که حق دارند در آن سازمان جدیدالتأسیس صدایی داشته باشند. ان‌جی‌اوها نهادهایی خصوصیِ آزاد از حکومت‌ها هستند که می‌خواهند بر محتوای سیاست ملی و بین‌المللی تأثیر گذارند اما در پی به چالش گرفتن حکومت‌ها به معنای سلب قدرت از آن‌ها نیستند. آن‌ها نوعاً به دنبال سودجویی و اعمال خشونت نمی‌باشند. آن‌ها ممکن است در کشوری خاص استوار باشند ولی به نحو فزاینده‌یی در عرصه‌های بین‌المللی فعالیت دارند. تأثیرگذاری آن‌ها با پیشرفت‌های فنی معاصر (به‌ویژه شکل‌های الکترونیک ارتباط) و با تمایل به ایجاد ائتلاف‌ها برای فراهم آوردن اصلاحاتی در عرصه‌هایی نظیر سیاست زیست محیطی، حقوق بشر و اصلاحات اجتماعی ارتقا یافته است. در حدود ۱۰/۰۰۰ نمایندگان ان‌جی‌اوها در کنفرانس محیط زیست در ۱۹۹۲ در ریو حضور یافتند. ان‌جی‌اوها در این نوع حوادث بعدی فعال بوده‌اند و نیز در پیشبرد اصلاحات و جمع‌آوری مین‌ها و برقراری یک دادگاه جنایی بین‌المللی. سازمان ملل متحد همچنین با ان‌جی‌اوها قرارداد بسته است که خدماتی را اجرا کنند که تدارک امدادهای اضطراری از آن جمله است.

ان‌جی‌اوها ممکن است جزئی از جنبش‌های اجتماعی باشند. جنبش‌های اجتماعی جنبش صلح، جنبش زنان، جنبش حفظ محیط زیست، جنبش حقوق حیوانی و جنبش ضد سرمایه‌داری را در بر می‌گیرد.

جنبش‌های اجتماعی در مقایسه با گروه‌های فشار و ان‌جی‌اوها تشکل سفت و سختی ندارند و تمرکز تعلق آن‌ها اغلب گسترده‌تر است. تعلق خاطر اصلی آن‌ها به جای تمرکز بر حوزه‌ی سیاسی خاص القای

ارزش‌های اخلاقی جدید درون جامعه برای پی‌ریزی اصلاحاتی است که آرزوی پیشبرد آن را دارند. این ممکن است آن‌ها را وارد کشمکش با مقامات عمومی و دولتی یا با دیگر سازمان‌هایی که مخالف دیدگاه‌های آن‌ها هستند بکند. با وجود این آن‌ها ممکن است شامل فعالیت‌های گروه‌های فشار و ان‌جی‌اوهایی که اهداف آن‌ها با این هدف کلی سازگار است نیز بشود. برای مثال، ما کارزار انگلیس‌ها برای خلع سلاح هسته‌یی را زیر چتر جنبش صلح جای می‌دهیم.

جنبش‌های اجتماعی نوعاً خارج از جریان نهادهای سیاسی و راهکارهای آن‌ها عمل می‌کنند و بنابراین تحت سلطه‌ی شکل‌های غیر متعارف فعالیت سیاسی هستند. این اغلب بر صحنه‌ی بین‌المللی اجرا می‌شود و منحصر به کشوری خاص نیست.

جنبش زیست محیطی نمونه‌ی مهمی از جنبش اجتماعی معاصر است. این جنبش موفق شده است تا طیفی از گروه‌های درگیر در اعتراض ضد فرهنگی (نظیر گردشگران عصر جدید) و کسانی که با شکار کردن، صدور حیوانات زنده، احداث بزرگراه‌ها و آلودگی هوا مخالف‌اند گرد هم آورد. این نهادهای ظاهراً متفاوت با آرمانی اجتماعی واحد با فرهنگ سرمایه‌داری پیشرفته مخالفت می‌ورزند. تمامی آن‌ها در مقابل آنچه به‌عنوان اتحادی از گسترش‌دهندگان، تجارت، صنعت ساختمان و حکومت می‌پندارند، ایستاده‌اند. آنان از راهکارهای اعتراض و اقدام مستقیم با پروژه‌ی یک دیدگاه جایگزینِ جامعه‌ی صنعتی مدرن که بر ملاحظات محیطی نسبت به ترغیب سود و ثروت تأکید می‌کند، استفاده کرده‌اند. همگان نگران آسیب انسان به این سیاره می‌باشند و با ماده‌پرستی و مصرف‌گرایی مخالف‌اند.

پرسش

تحقیق خودتان را در مورد گروه‌های حاضر با فهرست چهار مثال تکمیل کنید و اهدافی را که این سازمان‌ها در جست و جوی آنند نشان دهید.

نقش گروه‌های فشار

گروه‌های فشار چه کار می‌کنند؟

گروه‌های فشار در پی تأثیر بر سیاستگذاران اند. بنابراین اقدامات آن‌ها متوجه سیاستمداران، کارکنان دولت و در برخی موارد، افکار عمومی است. طبیعت بغرنج و طولانی فرایند سیاستگذاری میدان پهناوری برای فعالیت سیاسی است.

یکی از دغدغه‌های گروه‌های فشار ترغیب سیاستگذاران به بررسی نظرات‌شان و آنگاه عمل به آن‌هاست. این مستلزم انگیختن سیاستگذاران یا به اتخاذ مسیر اقدامی است که آنان از آغاز قصد نداشتند آن را طی کنند یا ترک اقدامی است که آنان از ابتدا تصمیم به اجرای آن گرفته بودند. اگر گروهی به اجرای نظرات خود موفق گردد ممکن است در مراحل بعدی فرایند سیاستگذاری نیز درگیر شود. این‌ها شامل مشارکت در تنظیم سیاست رسیدن به هدف یا اهدافی که گروه پیروزمندانه در دستور کار سیاسی خود قرار داده است می‌باشد. گروه‌های فشار ممکن است دغدغه‌ی اجرای آن سیاست و کسب اطمینان از اینکه به اهداف مورد نظر برسند داشته باشند.

گروه‌های فشار و بخش خصوصی

بحث ما درباره‌ی گروه‌های فشار بیشتر معطوف به تأثیر نهادن آن‌ها بر سیاستگذاری حکومت مرکزی است. با وجود این گروه‌های فشار اغلب

فعالیت‌های خود را متوجه آماج‌های جایگزین می‌سازند نظیر اقداماتی که سازمان‌های تجاری در پیش می‌گیرند. در واقع سلسله‌یی از فعالیت‌های «صلح سبز» متوجه کسب و کار است تا سیاست به‌عنوان بهترین حوزه‌یی که در آن اهداف زیست محیطی باید پیش برود.
یک نمونه از این، فعالیتی بود که در ۱۹۹۵ «صلح سبز» علیه تصمیم کمپانی نفتی شل در حفاری دریای شمال به مورد اجرا گذاشت. تبلیغات مخالف، با تحریم محصولات شل همراه بود که توسط سازمان‌های محیط زیست دیگر صورت گرفت که به موافقت کمپانی برای بررسی طرق جایگزین خرج کردن دارایی اضافی‌اش انجامید.

احزاب سیاسی و گروه‌های فشار

تفاوت میان یک حزب سیاسی و یک گروه فشار چیست؟

در اینجا واژه‌های کلیدی که ما باید بررسی کنیم عبارت‌اند از «کنترل» و «نفوذ».

احزاب سیاسی معمولاً در پی کنترل فرایند سیاستگذاری هستند. آن‌ها ممکن است از راه کوشش‌های خود یا با همکاری احزاب سیاسی دیگر بدین منظور نائل شوند. آن‌ها به امید دست یافتن به قدرت به رقابت انتخاباتی می‌پردازند تا بتوانند سیاست‌هایی را اجرا کنند که در مانیفست‌های انتخاباتی خود گنجانده‌اند. چنین سیاست‌هایی تمامی جوانب امور عمومی را در بر می‌گیرد و حزب در پی اعمال کنترل بر طیف گسترده‌یی از مسائل می‌باشد. گروه‌های فشار اما می‌خواهند بر آن‌هایی که فرایند سیاستگذاری را کنترل می‌کنند تأثیر گذارند. آن‌ها معمولاً علاقه‌یی به جمیع کار حکومت ندارند بلکه به جنبه‌هایی از اقدامات آن می‌پردازند که مورد علاقه‌ی گروه و اعضای آن است. گروه‌های مزبور برای تعقیب اهداف خود، معمولاً از درجه‌یی خودمختاری از سوی حکومت و احزاب سیاسی برخورداراند. بدین‌سان،

درحالی‌که گروه فشار در پی اعمال نفوذ بر وجه نسبتاً محدودی از سیاستگذاری است، یک حزب سیاسی خواهان آن است که جهت کلی امور عمومی را کنترل کند.

تمایز دیگر میان احزاب سیاسی و گروه‌های فشار به شیوه‌یی که می‌خواهند پشتیبانی کسب کنند مربوط است. احزاب سیاسی فعالیت‌شان را بر عموم مردم تمرکز می‌دهند و امیدوار اند که رأی‌دهندگان را به پشتیبانی از آن‌ها در مبارزات انتخاباتی متقاعد کنند. هر چند مبارزات معطوف به عموم است، ممکن است یک وجه از تلاش گروه‌های فشار را تشکیل دهد. راهکارهای در اختیار آن‌ها متنوع‌تر است. گروه‌های فشار ممکن است بخواهند در تمامی سطوح فرایند تصمیم‌گیری تأثیر بگذارند.

طبقه‌بندی گروه‌های فشار

چگونه می‌توان میان طیف گسترده‌ی گروه‌های فشاری که درون لیبرال دمکراسی‌ها فعالیت می‌کنند تمایز گذاشت؟

برای طبقه‌بندی گروه‌های فشاری که درون لیبرال دمکراسی‌ها یافت می‌شوند راه‌های گوناگونی وجود دارد. یکی از روش‌های تمایزگذاری مطابق با رابطه‌یی است که میان هدفی که گروه معین کرده و عضوگیری آن وجود دارد. این ما را به دو مقوله‌ی گسترده‌یی هدایت می‌کند که گروه‌ها ممکن است در آن‌ها جای گیرند.

گروه‌های مقطعی (صنفی)

این‌ها گروه‌هایی هستند که اعضایشان منافع مقرر شده‌یی در موفقیت سازمان‌شان دارند. اگر هدف‌های گروه توسط سیاستگذاران تعیین شود، آن‌ها برای منافع مادی‌شان می‌ایستند. به چنین سازمان‌هایی گه‌گاه به‌عنوان

گروه‌های ذینفع یا گروه‌های اقتصادی اشاره می‌شود. عضویت گروه‌های فرقه‌یی تنگ، محدود و برآمده از مردمِ دارای زمینه‌های مشابه است. در انگلستان، این نمونه‌ها شامل انجمن‌های کارفرمایان (نظیر کنفدراسیون صنعت بریتانیا)، نهادهای حرفه‌یی (نظیر پزشکی بریتانیا) یا سازمان‌های کارگری (نظیر اتحادیه عمومی کارگران حمل و نقل). نمونه‌های آمریکایی انجمن وکلای آمریکایی و انجمن پزشکان آمریکایی را در بر می‌گیرد.

گروه‌های تبلیغاتی (یا آرمانی)

این‌ها سازمان‌هایی هستند که اعضای‌شان در پشتیبانی از هدف و آرمانی متحد شده‌اند که لزوماً به آنان نفع مادی نمی‌رساند. آنان به‌کار گروه به مثابه‌ی دغدغه‌ی اخلاقی می‌نگرند و هدفشان تغییر رویکردها و ارزش‌های اجتماعی است. هدف‌های گروه‌های تبلیغی ممکن است سودرسانی به گروه‌های بخصوصی باشد (به‌ویژه اقلیت‌هایی که نیازهای آن‌ها اغلب از سوی سیاستگذاران نادیده گرفته می‌شود) یا معطوف به یک مسئله‌ی مبتلا به جامعه به‌طور کلی باشد. عضویت گروه‌های تبلیغی برای همه کسانی که در هدف‌های آن سهیم‌اند آشکار است. اعضاء نوعاً برآمده از طیف وسیعی زمینه‌های اجتماعی یا حرفه‌ای هستند و فقط بر اساس حمایت مشترکشان از آرمان مورد دفاع سازمان متحد شده‌اند.

نهادهایی غیر از گروه‌های فشار

فعالیت گروه فشار منحصر به سازمان‌هایی نیست که به‌ویژه برای پیشبرد منافع یا آرمانی تأسیس می‌شوند. این امر ممکن است توسط نهادهایی صورت گیرد که وجود آن‌ها به کارکردهای دیگری مربوط باشد که اتفاقاً

ممکن است در گنجایش یک گروه فشار باشد و بخواهد در فرایند سیاستگذاری اعمال نفوذ کند. اصطلاح گروه‌های اتفاقی اشاره به گروه‌هایی است که چنین کارکردی دارند.
کلیسای کاتولیک در ایرلند نمونه‌یی از نهادی است که به مثابه‌ی یک گروه فشار عمل می‌کند. اسقف‌های کاتولیک رم نقش برجسته‌یی در همه‌پرسی ۱۹۹۵ در مخالفت با تغییری در قانون اساسی ایرلند در مورد اجازه طلاق ایفا نمودند.
در بریتانیا، رؤسای امور انتظامی و اعضای عالیمقام قوه‌ی قضاییه گه‌گاه اخطاریه‌هایی به منظور تأثیر بر رهیافت سیاستگذاران در مورد اقدامات سامانه‌ی دیوان جنایی انتشار می‌دادند و در آمریکا وزارت دفاع گه‌گاه نقشی شبیه نقش یک گروه فشار از سوی نهاد نظامی ایفا می‌کند.

پرسش

با رجوع به تحقیق خودتان درباره گروه‌های فشار، روشن کنید که آیا گروه‌هایی که برای مطالعه برگزیده‌اید گروه‌های ذینفع‌اند یا آرمانی.
تبیین کنید که چگونه به نتایج خودتان در مورد طبقه‌بندی رسیده‌اید.

فعالیت‌های گروه‌های فشار

گروه‌های فشار چگونه بر سیاستگذاران اعمال نفوذ می‌کنند؟

گروه‌های فشار در سرتاسر دستگاه حکومت فعالیت می‌کنند. در این قسمت حوزه‌های اصلی که تمرکز فعالیت گروه را شکل می‌دهند بررسی می‌کنیم.

شاخه‌ی اجرایی حکومت

این عبارت از هم وزیران و هم کارمندان کشوری است. برخی گروه‌های فشار توانایی این را دارند که دائماً با این سیاستگذاران اصلی همکاری

کنند و به آنان مشاوره بدهند.

رابطه‌ی میان گروه‌ها و شاخه‌ی اجرایی حکومت ممکن است به شیوه‌های گوناگونی برقرار شود. برخی با بخش‌هایی از حکومت رابطه‌یی دائمی دارند. اعضایی که گروه را نمایندگی می‌کنند ممکن است به کمیته‌های مشورتی منصوب شوند؛ این‌ها سازوکارهایی هستند که از طریق آن‌ها دغدغه‌های یک گروه فشار می‌تواند برای بخش حکومتی مربوط شناخته شود. در فرانسه دسترسی برخی گروه‌ها به بخش‌های حکومت از راه شوراهای مشورتی نهادینه می‌گردد. این‌ها مرکب از نمایندگان گروه‌های ذینفع، تکنیسین‌ها، شخصیت‌های برجسته‌یی هستندکه حکومت آن‌ها را منصوب کرده و به وزیران خاص وابسته‌اند. برخی گروه‌های فشار از دسترسی منظم به کارمندان دولتی برخوردار اند و نیز ممکن است در مباحث راجع به منصوبان به نهادهایی که مسئول یک بخش هستند دخالت کنند. در برخی کشورها، تماس از راه شبکه‌ی «محصلان سابق» تأمین می‌شود که در آن وزیران یا کارمندان کشوری سابق شغل‌هایی را در سازمان‌ها تأمین می‌کنند که ممکن است از تماس‌هایی در حکومت که چنین مقامات دولتی سابق از آن‌ها برخوردار بوده‌اند سود ببرند.

گروه‌های واقع در این جایگاه گروه‌های «خودی» نامیده می‌شوند. این به رابطه‌ی نزدیک و مشاورت منظمی اشاره دارد که برخی گروه‌ها با اعضای کلیدی فرایند سیاستگذاری دارند. این جایگاه مطلوبی است در کشوری نظیر انگلستان که در آن قدرت سیاسی در شاخه‌ی اجرایی حکومت متمرکز است هر چند که در برخی کشورهای فدرال نظیر استرالیا اهمیتی همسان دارد. رابطه‌ی میان اتحادیه‌ی ملی کشاورزان و وزارت سابق کشاورزی، ماهیگیری و غذایی انگلستان نمونه‌یی از چنین

رابطه‌ی «خودی» بود.

گروه‌های دیگری ممکن است از راه رابطه‌شان با حزب سیاسیِ تشکیل دهنده‌ی حکومت تأثیرگذاری کنند. این در مورد انگلستان میان ۱۹۶۴ و ۱۹۷۰ صدق می‌کند هنگامی‌که فعالان اتحادیه‌های کارگری بزرگ اغلب به «داونینگ استریت» برای بحث در امور صنعتی درباره «آبجو و ساندویج» دعوت می‌شدند. این رابطه‌ی به لحاظ سیاسی مرسوم با جزء وزارتی اجرایی دائمی نیست و ممکن است تغییر کند هنگامی که حکومت تغییر می‌کند. این در مورد انگلستان پس از ۱۹۷۹ اتفاق افتاد هنگامی که زمامداری محافظه‌کاران رویکردی خصمانه‌تر از حکومت‌های کارگری با اتحادیه‌های کارگری برقرار کرد.

قوه‌ی مقننه

راه‌هایی برای امکان تأثیرگذاری گروه‌های فشار بر قوه‌ی مقننه وجود دارد. یک سازوکار عمده لابیگری است. این توصیف‌گر ارتباط میان کسی غیر از شهروندی است که از طرف خود و یک دولت مدار با قصد تأثیرگذاری بر تصمیمات دولتمدار عمل می‌کند.

لابیگری در اصل منحصراً معطوف به قانونگذاران بود اما بعداً به شاخه‌ی اجرایی گسترش یافت. جایی که سیاستمداران و دیوان سالاران موضوع این فعالیت می‌شوند. هدف آن اطمینان یافتن از این است که قانونگذاران کاملاً در کارشان جاافتاده و بدین‌گونه در جایگاهی هستند که منافع گروه فشار را هنگامی که مسائل مربوط به آن برای بحث یا تصمیم‌گیری در برابر قوه‌ی مقننه قرار می‌گیرد به پیش ببرند. اهمیت این فعالیت بیشتر به استقلال عملی که قوه‌ی مقننه از آن برخوردار است وابسته است. گروه‌های فشار ممکن است توجه چندانی به چنین

نهادهایی نداشته باشند اگر بر این باور باشند که آنان زیر سلطه‌ی شاخه‌ی اجرایی حکومت‌اند. گروه‌های فشار به لابی‌گری زیادی متوسل می‌شوند. برخی لابیست‌های تمام وقت برای پیشبرد منافع‌شان استخدام می‌کنند، درحالی‌که دیگران لابیست‌هایی را بر مبنای موقت اجیر می‌کنند که موجبات عدم تصویب قانونی را که به ضرر منافع آن‌هاست تأمین نمایند. تأثیری را که آن‌ها می‌توانند بر سیاستگذاران اعمال کنند توجه آن‌ها به مثابه یک منبع مهم اطلاعات است. در انگلستان لابیست‌ها (یا مشاوران پارلمانی) نظر و تحلیلی که ممکن است شرکت‌های تجاری یا سازمان‌های حکومتی در پی آن باشند تهیه می‌کنند. متنفذترین لابیست‌ها کسانی هستند که تماس‌های منظمی با شاخه‌ی مقننه و اجرائیه‌ی حکومت برقرار کرده‌اند و به این معنا آن‌ها به مثابه‌ی مجرا یا رهگذری به قدرت عمل می‌کنند.

مثلث آهنین

در آمریکا برخی گروه‌های فشار از قدرت قابل توجه ناشی از رابطه‌یی که با هر دو شاخه‌ی اجرایی و قانونی حکومت برقرار کرده‌اند، برخورداراند.

اصطلاح «مثلث آهنین» برای توصیف پیوندهای نزدیک (حاکم بر روابط فیمابین منافع شخصی) که میان گروه‌های ذینفع، ادارات و سازمان‌های حکومتی و کمیته‌های کنگره متصدی آن حوزه‌ی سیاسی وجود دارد، استفاده شده است. هر عنصر مثلث عهده‌دار تهیه‌ی خدمات، اطلاعات یا ارائه‌ی خط مشی برای دیگران می‌باشد.

این ترتیب برای برخی گروه‌ها جایگاه نیرومندی فراهم می‌سازد که به یاری آن منافع خود را می‌توانند به پیش ببرند. در ۱۹۹۷ یک نماینده گروه مصرف‌کننده‌ی آمریکایی ادعا کرد که «مدیریت غذا و دارو»(که صنعت

غذایی آمریکا را تنظیم می‌کرد) چنان با مجتمع تجاری بیوتکنولوژی / دارویی، کشاورزی همبستگی تنگاتنگ داشت که به مثابه‌ی شاخه‌ی واشینگتن آن‌ها توصیف شد. هرچند که یک رابطه‌ی کاری میان یک آژانس و گروه‌های نماینده‌ی صنایع لزوماً نفوذ ناشایستی محسوب نمی‌شود.
استدلال شده است که مثلث آهنین نیز باید پاسخگوی فرایند مرکززدایی و دوپاره کردن سیاستگذاری برای صدمه زدن به اعمال کنترل مرکزی به وسیله شاخه‌های اجرایی و مقننه‌ی حکومت باشد. در سال‌های اخیر خودسری چنین «شبه حکومت‌ها» از سوی مراکز جایگزین قدرت (نظیر شبکه‌های نشر) به چالش کشیده شده است.

لابی‌گری در پی تأثیر بر محتوای سیاست عمومی و نیز دستکاری در افکار عمومی است و با انواع فعالیت‌ها هدایت می‌شود و از تماس‌های شخصی با سیاستگذاران گرفته تا رشوه‌دادن به آنان (مسائل مربوط به لابی‌گری در فصل ۲ مورد بحث قرار گرفت). در آمریکا لابی‌گری شغل بزرگی است. در ۲۰۰۵ بیش از ۳۲/۰۰۰ نفر لابیست در واشنگتن دی سی ثبت‌نام شده‌اند. در ۱۹۹۵ سه برابر این عده به‌کار گرفته شدند. هزینه‌ی مربوط به لابی‌گری (به‌ویژه به وسیله کسب و کار و منافع تجاری) از حدود ۸۰۰ دلار در ۱۹۹۶ به ۲/۲ بیلیون پوند در ۲۰۰۵ بالغ شد و این فعالیت شکل پر درآمدی از استخدام برای اعضای سابق کنگره فراهم می‌کند. در ۲۰۰۵ گزارشی از سوی سازمان «پابلینگ سیتی زن» تخمین زد که از ۱۹۹۸، ۴۳ درصد از ۱۹۸ عضو کنگره که حکومت را برای زندگی خصوصی ترک کرده بودند به‌عنوان لابی‌ثبت‌نام شدند. در مقایسه، صنعت لابی‌گری در انگلستان درآمدی در حدود ۷۰ میلیون پوند در یک سال در ۱۹۹۸ کسب کرد.

گروه‌های فشار ممکن است دغدغه‌های خود را به قوه‌ی مقننه به راه‌های دیگری غیر از لابی‌گری پژواک دهند. در جمهوری چهارم فرانسه (۱۹۴۶ ــ ۵۸) گروه‌هایی نظیر اتحادیه‌های کارگری و انجمن‌های کشاورزان از عضویت دائمی کمیته‌های تخصصی قوه‌ی مقننه برخوردار بودند. در انگلستان و آمریکا بررسی‌های انجام شده توسط قوه‌ی مقننه سازوکاری برای انعکاس صدای علائق گروهی آماده ساخت درحالی‌که در آلمان سامانه‌ی کمیته مورد استفاده‌ی **بوندستاگ** نفوذ گروه فشار بر قوه‌ی مقننه را تامین می‌کند.

قوه‌ی قضاییه

گروه‌های فشار ممکن است برای رسیدن به اهداف‌شان معمولاً با به چالش کشیدن قانونیت قوه‌ی مقننه به دادگاه‌ها مراجعه کنند. این شیوه در جنبش حقوق مدنی آمریکا تعیین‌کننده بود. سازمان‌هایی نظیر **انجمن ملی پیشبرد مطالبات رنگین پوستان** از این سازوکار در مبارزه علیه تبعیضات انجام شده توسط شماری از ایالات جنوبی استفاده کرد. در ۱۹۵۴ حادثه‌ی دوران‌سازی در آموزش و پرورش رخ داد هنگامی که دادگاه عالی حکم داد که تبعیض در مدارس خلاف قانون اساسی است و بنابراین در سرتاسر کشور غیر قانونی است. در سال‌های بعدی،گروه‌های مصرف‌کننده و محیط زیستی برای طرح مطالبات‌شان به دادگاه‌ها رجوع کرده‌اند.

مقررات حاکم بر اقدامات سامانه‌ی قضایی یک کشور بار مهمی بر توان یا تمایلات گروه‌های فشار برای استفاده از دادگاه‌ها برای پیشبرد اهداف‌شان دارد. در استرالیا، برای مثال، رویه‌های قانونی کار را بر گروه‌های فشار دشوار کرده است زیرا شاکیان لازم است در هر دعوا

سهم شخصی یا منافع مادی را به اثبات رسانند. ولی در آمریکا گروه‌های ذینفع مجازاند که مستقیماً دلایل خود را به دادگاه‌ها ارائه دهند.

نقش دادگاه‌ها در کشورهایی نظیر بریتانیا و زلاندنو کمتر برجسته است، در آنجاها چالش قضایی با قانونگذاری ملی با مانع حاکمیت پارلمانی روبه‌رو می‌گردد. اما گروه‌های فشار ممکن است از دادگاه‌ها استفاده کنند و دعواها یا چالش‌های آزمایشی قانونی بودن روالی که در آن قانون اجرا شده است ترتیب دهند.

احزاب سیاسی

گروه‌های فشار ممکن است پیوندهای تنگاتنگی با احزاب سیاسی ایجاد کنند و از آن‌ها برای پیشبرد اهداف خود سود جویند. احزاب ممکن است جنبه‌هایی از مطالبات یک گروه را با گزاره‌های سیاسی خودشان یک کاسه کنند. AFL-CIO[1] آمریکا با حزب دمکرات همبسته است در حالی که CGT[2] فرانسه روابط نزدیکی با حزب کمونیست دارد. رابطه‌ی میان گروه‌های فشار و احزاب سیاسی ممکن است تشکیلاتی یا مالی باشد. احزاب سوسیال دمکرات، به لحاظ سنتی روابط نزدیک از این گونه با اتحادیه‌های کارگری داشتند. هر چند این رابطه در هر دو آلمان و سوئد به‌کار گرفته شده است، اتحادیه‌های بزرگ کارگری در پیوند تنگاتنگ با حزب کارگر بریتانیا باقی می‌مانند (به رغم مخالفت قابل توجه اتحادیه‌ها با سیاست‌های کلیدی حزب کارگر نظیر «ابتکار مالی خصوصی» و بنیانگذاری بیمارستان‌ها) در حالی که محافظه‌کاران از بخش تجاری بودجه و حمایت دریافت می‌کنند.

---

۱. دو فدراسیون کارگری آمریکا

۲. فدراسیون کارگری فرانسه

گروه‌های فشار و افکار عمومی

گروه‌های فشار اغلب شعارهای خود را «به خیابان‌ها» می‌برند و در پی تجهیز پشتیبانی مردم برای هدف‌های خود هستند. راه‌پیمایی‌ها اغلب تاکتیک مورد استفاده است. منظور آن‌ها از این کار نفوذ در سیاستگذاران و نشان دادن کثرت پشتیبانی مردم از نظریات‌شان می‌باشد.

در انگلستان، برای مثال اعتراض‌هایی توسط گروه‌های رفاه حیوانات نظیر «دلسوزی در مزرعه‌ی جهانی»(Copassion in world Farming) در بنادر و فرودگاه‌ها در ۱۹۹۵ سازمان داده شد. این اعتراضات علیه صدور گوساله‌های بریتانیایی برای تجارت گوشت قاره صورت گرفت.

اقدام مستقیم که بعدا بررسی خواهد شد، تاکتیکی است که سازمان‌ها می‌توانند برای تأمین پشتیبانی افکار عمومی از شعارهایشان استفاده کنند

اقدام مستقیم

اقدام مستقیم شکلی از سیاست‌های فراپارلمانی (اصطلاحی که در فصل ۲ درباره‌ی آن بحث شد) است که به منظور پیشبرد هدفی از راه نوعی اقدام فیزیکی صورت می‌گیرد. تاکتیک‌های اقدام مستقیم متنوع می‌باشند از طیف روش‌های عدم خشونت نظیر نافرمانی مدنی، تحصن، محاصره و اشغال گرفته تا اقداماتی که متضمن کاربرد قابل توجه زور و خشونت همبسته با سازمان‌های تروریستی است (که ممکن است هنگامی به وجود آید که رهبران فعالیت‌هایی که گروه با آن مخالفت می‌کند آماج یک تهاجم فیزیکی (جسمانی) قرار گیرند. هدف‌هایی که اقدام مستقیم در نظر دارد گسترده و شامل پیشبرد علاقه‌های محلی و در پی تغییر سمت سیاست حکومت یا برانداختن نظام سیاسی است.

اقدام سیاسی اغلب توسط جنبش‌های اجتماعی و گروه‌های فشار

صورت می‌گیرد. این دو، ممکن است در پی درمان مشکلات اجتماعی از طریق کوشش‌های خودشان باشند یا ممکن است در پی آن باشند که توده‌ی مردم را به کوشش‌هایی برای پیشبرد هدفشان وادار کنند. این ممکن است متضمن آموزش مردم برای پشتیبانی از نظرات گروه باشد و در عین مستلزم کاربرد تاکتیک‌هایی باشد به منظور ناراحت کردن یا حتا ارعاب مردمی طراحی می‌شود در انتظار اینکه افکار عمومی بر حکومت برای تغییر سیاست خود اعمال فشار خواهند کرد.

اقدام مستقیم در تمامی لیبرال دمکراسی‌ها اتفاق می‌افتد، هر چند که اهمیت توسل به آن به مثابه‌ی وسیله‌ی تأمین تغییر، متنوع و زیر تأثیر فرهنگ سیاسی هر کشور است. در فرانسه، برای مثال اقدام مستقیم اغلب به‌عنوان نخستین توسل به وسیله گروه‌هایی به‌کار می‌رود که خواستار تغییر سیاست حکومت می‌باشند، در صورتی که در انگلستان از چنین روش‌هایی به‌طور سنتی به مثابه‌ی آخرین حربه استفاده می‌شود شاید هنگامی که راه‌های دیگر برای تأثیرگذاری بر محتوای سیاست دولتی شکست خورده باشد یا به علت آنکه گروه از موقعیت «خودی» برخورداد نبوده و اعمال نفوذ مقدور نشده است

پرسش

- از اصطلاح اقدام مستقیم چه می‌فهمید؟

- چرا گروه‌های فشار که گاه از این نوع اقدام استفاده می‌کنند؟

- آیا می‌توانید نمونه‌هایی نشان دهید که در جایی اقدام مستقیم برای تأثیر در سیاستگذاری موفق شده است؟

عرصه‌های بین‌الملل

گروه‌های فشار فعالیت‌های خود را به یک کشور محدود نمی‌کنند بلکه به نحو فزاینده‌یی بر یک عرصه جهانی عمل می‌کنند. آن‌ها ممکن است به صورت سازمان‌های جهانی در پی اتخاذ معیارهای جهانروای رفتار در سراسر جهان باشند. گروه‌هایی نظیر «عفو بین‌الملل» (که دغدغه‌ی حقوق بشر دارد) نمونه‌یی از چنین نهاد است. بتناوب ممکن است گروه‌هایی در کشوری تشکیل بشوند که در پی تأثیر بر سیاستگذاری کشور دیگری باشند.

گروه‌های فشار همچین با توسعه‌ی سازمان‌های حکومتی فراملی انطباق یافته‌اند. سیاستگذاران اتحادیه‌ی اروپا (به‌ویژه کمسیون و شورای وزیران) در معرض فعالیت گروه فشار هستند. در ۱۹۹۹ در بروکسل در حدود ۱۰/۰۰۰ لابیگر از سوی ۳/۰۰۰ گروه ذینفع کار می‌کردند. سازمان‌های درون کشورهای خاص، ممکن است فعالیت‌های خود را با گروه‌های مشابه در کشورهای دیگر برای تأمین نفوذ کلی بر سیاست اتحادیه اروپا هماهنگ سازند. برای مثال یک نهاد چتر (COPA/COGECA) برای هماهنگی سیاست کشاورزی در سطح اروپا برای اطمینان از اینکه کشاورزان و خانواده‌های آنان درآمد و شرایط زندگی‌ای کسب کنند که با بخش‌های دیگر اقتصاد سازگار باشد تأسیس شد. این نهاد تمامی اتحادیه‌های کشاورزی اروپا را نمایندگی می‌کرد. به همین گونه UNICE برای تهیه‌ی یک دورنمای شغلی به وسیله لابی‌گری از سوی تمامی سازمان‌های کسب و کار ملی و فدراسیون ناحیه‌یی پدید آمد. گروه‌های فشار همچنین ممکن است یک دستگاه دائمی برای پیشبرد منافع‌شان در چهارچوب نهادهای فراملی نظیر اتحادیه‌ی اروپا تأسیس کنند. نمونه‌یی از این دستگاه دفتر بروکسل کنفدراسیون صنعت بریتانیاست که تحولات در اتحادیه‌ی اروپا را رصد می‌کند و در پی آن است که بر سمت‌گیری قوه‌ی مقننه‌ی اروپایی به سود اعضای آن تأثیر

گذارد. اتحادیه‌ی کشاورزان ملی بریتانیا نیز دفتری در بروکسل دارد (دفتر کشاورزی بریتانیا) که برای NFU اطلاعات گرد می‌آورد و به آن در لابیگری نهادهای EU کمک می‌کند.

نهادهای بین‌المللی نظیر کمیته‌ی حقوق بشر ملل متحد و دیوان اروپایی دادگستری نیز مورد استفاده‌ی گروه‌های فشار که در پی زیر سؤال بردن اقدامات مورد تعهد حکومت‌های خاص هستند قرار گرفته‌اند. در بریتانیا، برای مثال، گروه‌های مخالف با احداث بزرگراه‌ها از حقوق‌شان برای شکایت به کمیسیون اروپایی اقدام کردند که حکومت در اجرای مقررات دستورالعمل ۱۹۸۸ مربوط به ارزیابی تأثیرات محیطی به قدر کفایت کوتاهی کرده است. اگر کمیسیون تصمیم بگیرد که موردی برای پاسخ‌گویی هست، حکومت را می‌توان به دیوان اروپایی دادگستری برای تخطی از قانون اروپایی کشانید.

تأثیر گروه فشار

چه عواملی تعیین می‌کنند که یک گروه فشار احتمالاً در پیشبرد اهداف خود موفق شود؟

در قسمت پیشین درباره‌ی تاکتیک‌های گوناگونی که یک گروه فشار برای پیشبرد اهداف خود به‌کار می‌برد بحث شد. اینکه تا چه حد این تاکتیک‌ها در تأثیر بر سیاستگذاران موفق می‌شود به عواملی بستگی دارد که در زیر به آن می‌پردازیم.

توان یک گروه برای تجهیز پشتیبانی

سطح پشتیبانی از یک گروه عامل تعیین‌کننده‌ی قدرت آن است. گروه‌های موفق باید نماینده‌ی تمام کسانی باشند به یک منفعت یا آرمان خاصی پای بندند. تفرقه‌ی سازمان‌های کارگری فرانسه در شماری فدراسیون‌های رقیب تأثیرگذاری آن‌ها را بر سیاستگذاران ضعیف کرده

است و در تضاد با وحدت تشکیلاتی منافع صاحبان صنایع و تجار است (که انجمن‌های صنفی آنان با سازمان چتر CNPF پیوند خورده است). از قدرت سازمان‌های کارگری آمریکا بر اثر میزان پایین مشارکت کارگران در اتحادیه‌ها کاهش می‌یابد. هدف رفاه حیوانی در بریتانیا ممکن است با وجود طیف گسترده‌یی از سازمان‌ها از جمله انجمن سلطنتی ممانعت از ستم به حیوانات، ترحم به کشاورزی جهانی، جبهه‌ی آزادی بخش حیوانی و صندوق بین‌الملل رفاه حیوانی به مانع برخورد کند.

مطرح شدن منافع اقلیت

کارکرد نظام‌های سیاسی لیبرال دمکرات ممکن است از توان گروه‌های فشار برای دفاع از افکار و دغدغه‌های اقلیت نیز بهره گیرد. لیبرال دمکراسی‌ها مایل‌اند حداکثر توجه را به افکار اکثریت مبذول دارند. بدین‌گونه این خطر هست که اقلیت‌ها نادیده گرفته شوند. گروه‌های فشار گردونه‌یی فراهم می‌کنند که بدان وسیله اقلیت‌ها بتوانند نیازهای خود را مطرح کنند و سیاستگذاران را تشویق کنند که حداکثر توجه خود را به آنان معطوف نمایند.

مضرّات گروه‌های فشار

اکنون اجازه دهید که مشکلات عمده‌ی مربوط به اقدامات گروه‌های فشار را بررسی کنیم

نابرابری

یک مشکل مربوط به گروه‌های فشار این است که سیاستگذاران به همه‌ی آن‌ها به وجه یکسانی اعتنا نمی‌کند. تأثیری که آن‌ها می‌توانند اعمال کنند به میزان زیادی زیر تأثیر عواملی هنچون منابعی که در اختیار آن‌هاست و روابطی که آن‌ها با بخش‌های حکومت ایجاد کرده‌اند، دو مشکل اساساً

متضاد از نابرابری میان گروه‌های فشار به وجود می‌آید.

نخست، این موقعیت ممکن است به اینجا منجر شود که اقلیت ارزشمند سبب شود که تأثیرگذاری بر سیاست عمومی اعمال کند زیرا توسط دیوان‌سالاری، وزیران، احزاب سیاسی، رسانه‌ها و افکار عمومی نسبتاً نادیده گرفته می‌شود. اعضای گروه‌ها در چنین وضعی هنگامی که فرصت متقاعد کردن از آنان گرفته می‌شود ممکن است نومید و متوسل به خشونت شوند و در پی اعمال زور باشند.

دو، دیگر آن که عواملی نظیر منابع و امکان ها می‌تواند بدین جا بینجامد که برخی گروه‌ها جایگاه نیرومندی درون فرایند سیاستگذاری پیدا کنند. توان برخی گروه‌ها برای تسلط قابل ملاحظه بر منابع اقتصادی و دارا بودن حامیان نیرومندی که می‌توانند برای پیشبرد منافع گروه وارد میدان شوند ممکن است بدین‌جا منجر شود که آن‌ها بر فرایند سیاستگذاری نه فقط مؤثر بلکه تسلط یابند. قدرت عظیم انجمن‌های شهری آمریکایی به مدتی طولانی آن‌ها را به میزان چشم‌گیری از خودمختاری در معاملات‌شان با حکومت مجهز کرده است. درگیری به افراطی‌ترین شکل‌اش ممکن است میان گروه و حکومت اتفاق بیفتد هنگامی که پرسش، به‌طور مؤثری، مطرح می‌شود که «چه کسی فرمان می‌راند؟»

دمکراسی درونی

مشکل دیگری که ما با کارکردهای گروه‌های فشار روبه‌روییم، این است که افکار یا اقدامات رهبری تا چه اندازه دیدگاه‌های اعضاء را صادقانه بازتاب می‌دهد. این عقیده‌ی حکومت‌های محافظه‌کار انگلستان که اتحادیه‌های کارگری، برای مثال گه‌گاه فعالیت سیاسی‌یی را تأیید می‌کنند که به راستی مورد پشتیبانی اعضای ساده نیست، بدین‌جا کشید که بخش‌هایی از قوه‌ی مقننه در دهه‌ی ۱۹۸۰ طرح‌هایی را وضع کنند برای

اطمینان از اینکه چنین سازمان‌هایی به افکار اعضای‌شان پاسخگو باشند. این اقدامات از جمله نیازهایی برای رأی‌گیری‌های پنهانی اجباری پیش از آغاز اقدام به اعتصاب و انتخابات ادواری رهبران اتحادیه بود. با وجود این، اکثر گروه‌های فشار تابع چنین نظم داخلی نیستند و بنابراین به تسلط رهبران‌شان حساسیت دارند. در این موقعیت گروه‌های فشار به میزان زیادی در گسترش درجه‌ی دخالت توده‌یی در سیاستگذاری ناکام مانده‌اند.

شیوه‌های مورد استفاده برای تأمین تأثیرگذاری

نگرانی‌هایی در لیبرل دمکراسی‌ها در باب هزینه‌ی مالی گروه‌های فشار برای نیل به تأثیرگذاری، ابراز شده است. مقاصد چنین هزینه‌هایی ممکن است فراتر از آموزش سیاسی برود و به فعالیت‌هایی بسط یابد که نزدیک شدن به رشوه یا فساد تعبیر می‌شود. لابیگری یک علت خاص نگرانی است و در بعضی از کشورها به معمول شدن اقداماتی هدایت شده است که این فعالیت‌ها را تنظیم می‌کند. در آمریکا، برای مثال، فعالیت‌های لابیگری معطوف به حکومت فدرال برحسب قانون محدودیت لابی ۱۹۹۵ (که جایگزین قانون نظم فدرالی لابیگری در ۱۹۴۵ شد)، تنظیم می‌گردد. این قانون لابیگرها را موظف می‌کند که نام خود را در دفتر مجلس نمایندگان و دبیرخانه‌ی سنا در ظرف ۴۵ روز اجیر شدن ثبت کنند. لابیگرها لازم است که گزارش‌ها را در پرونده گذارند و مسائلی را که پیرامون آن‌ها لابی کرده‌اند و نهادهایی را که با آن‌ها تماس گرفته‌اند فهرست کنند. در آلمان، لابیگری بر حسب «قانون اعضای پارلمان» ۱۹۷۷ و در کانادا طرح قانون مصوب ۱۹۸۸ ثبت‌نام لابیگرها تنظیم شده است. ولی در انگلستان رابطه‌ی میان لابیگرها و اعضای پارلمان با مقرراتی که توسط مجلس عوام وضع شده است کنترل می‌گردد.

کمیته‌های اقدام سیاسی (PACs)

در آمریکا در سال ۱۹۷۴ کمیته‌های اقدام سیاسی به‌عنوان سازوکارهایی تشکیل شدند که کورپوریشن‌ها و اتحادیه‌ها از طریق آن‌ها می‌توانند کمک‌های مالی را به صندوق‌های کارزار فردی کاندیداها برای دفتر کل که از اهداف آنان پشتیبانی می‌کرد هدایت نمایند. آن‌ها در کمیسیون انتخاباتی فدرال ثبت‌نام می‌کنند. دو نوع PAC مرتبط با هم وجود دارد، که پول را از مردمی که در استخدام کورپوریشن‌ها هستند وصول می‌کنند یا اعضای اتحادیه‌ها یا مستقل‌هایی هستند که پول را از گروه‌های برگزیده شده در جامعه وصول می‌کنند. شمار این نهادها به صورت قابل توجهی از حدود ۶۰۰ در ۱۹۷۴ به بیش از ۴/۰۰۰ در ۱۹۹۵ افزایش یافته است.

حمایتی که می‌تواند از کاندیداهای منفرد بشود طبق اصلاحات بعدی در قانون کارزار انتخاباتی فدرال مصوبه ۱۹۷۴ محدود شده است اما صرف هزینه‌شان از سوی یک کاندیدا به شرطی که همکاری با دفتر جست‌وجوگر نباشد حدی ندارد. این بدین معناست که PACها اغلب درگیر اقدام سیاسی منفی‌اند که طی آن علیه کاندیداهایی که با سیاست‌هایشان مخالف‌اند مبارزه می‌کنند. نمونه‌یی از آن مخالفتی بود از سوی PACهای امنیت ملی در انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۸۸ علیه میشل دو کاکیس.

PACها همچنین متهم شده‌اند به تضعیف نقش سازمان حزبی محلی با کاهش اهمیت فعالیت‌های وصول کمک مالی و بدینوسیله پایین آوردن سطح مشارکت عمومی در کارزار انتخاباتی. در کوششی برای مبارزه با این مشکل، قانون جدیدی در ۱۹۷۶ وضع شد که به احزاب ایالتی و محلی اجازه می‌داد که برای فعالیت‌های مربوط به تشکیل حزب کمک مالی وصول و هزینه کنند.

دولت به هم پیوسته

یک مشکل نهایی مربوط به گروه‌های فشار هنگامی پیش می‌آید که شمار نسبتاً کوچکی در یک دستگاه تصمیم‌گیری دولتی درهم ادغام می‌شوند

اگر آن‌ها دسترسی پنهانی به وزیران و کارمندان دولت از طریق ترتیبات نهادینه شده رسمی پیدا کنند مضمون سیاست عمومی ممکن است به میزان زیادی زیر تأثیر رهبران گروه‌های فشار (به‌ویژه کارفرما و سازمان‌های کارگری) قرار گیرد. چنانچه آنان هماهنگ باشند صاحبان امتیاز به وزیران و کارمندان کشوری از راه ترتیبات نهادینه شده‌ی رسمی دسترسی می‌یابند. اصطلاح دولت به هم پیوسته برای چنین ترتیبات سیاسی به‌کار می‌رود.

سیاستگذاران در لیبرال دمکراسی اغلب با گروه‌های فشار مشورت می‌کنند. در فرانسه قانون اساسی حکومت را ملزم می‌سازد که با شورای اقتصادی و اجتماعی در پیرامون قانونگذاری اجتماعی ـ اقتصادی مشورت نماید. این نهاد متشکل از کارمندان کشوری، اتحادیه‌های کارگری، سازمان‌های کشاورزان، انجمن‌های تجاری و گروه‌های حرفه‌یی است. اما اگر این مشورت‌ها از دخالت احزاب سیاسی دیگر ممانعت کند و به تصمیماتی منجر بشود که نتواند به گونه‌یی معنادار در جلسات بحث و انتقاد مورد بحث قرار گیرد، ماهیت نظام سیاسی تغییر می‌کند. انتخاباتی که بتواند مردم را به تأثیر گذاری در مضمون سیاست بکشاند اگر قطع شد، مجالس قانونگذاری به نهادهایی تنزل می‌یابند که به تصمیم‌هایی مهر تأیید می‌زنند که بر آن‌ها تسلط کمی دارند یا اصلاً بر آن‌ها کنترلی ندارند. یک نگرانی اضافی فقدان پاسخگویی سیاستگذاران در چنین ساختارهاست. جلسات مختلط گروه‌های فشار، وزیران و کارمندان کشوری پشت درهای بسته، دور از چشم مردم اداره می‌شود. تعیین دقیق اینکه قدرت با چه کسی همخانه است و چه کسی می‌تواند پاسخگوی تصمیمات خاص باشد بسی دشوار است.

تکثرگرایی و تکثرزدایی

قدرت در جامعه‌یی تکثرگرا پراکنده است. سیاست برآیند رقابت، مشورت، چانه‌زنی و آشتی دهنده‌ی گروه‌هایی است که دسترسی نسبتاً مساوی به عرصه‌ی سیاستگذاری دارند. این فرایند زیر نظارت حکومت است که به مثابه‌ی داوری بی‌طرف تلقی می‌گردد. بدین سان گروه‌های فشار نقش قاطعی در سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند.

با وجود این در جامعه‌یی که در آن طیف گسترده‌یی از گروه‌ها پدیدار می‌شود که برخی از آن‌ها دیدگاه‌های اساساً متضادی دارند، مشکلی پیش می‌آید: فرایندهای مشورت، چانه‌زنی و آشتی ممکن است طولانی و بی‌نتیجه از کار درآید. فرایند تصمیم‌گیری ممکن است راکد شود و حکومت‌ها هر گونه تصمیم‌گیری را دشوار یا ناممکن یابند. این موقعیت (که تمامی علائق را در پایگاهی برابر نگاه می‌کند) موسوم به «تکثرزدایی» است. با این همه گرایش گروه‌های نیرومند (از جمله حکومت) حاکی از این است که در بسیاری از لیبرال دمکراسی‌ها فرایند سیاستگذاری به کاهش احتمال وقوع چنین رکودی خدمت می‌کند.

پرسش

بر پایه خواندن این فصل، آیا فکر می‌کنید که مضرّات گروه‌های فشار بر مزایایی که آن‌ها برای کارکردهای نظام‌های حکومت لیبرال دمکرات دارند، می‌چربد؟

فصل ۷

رسانه‌های همگانی

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

*** سرشت متنوع رسانه‌ها**

*** تأثیرگذاری سیاسی رسانه‌ها**

*** اقدامات کلیدی مؤثر در کنش‌های رسانه‌ها**

نقش رسانه‌ها در لیبرال دمکراسی

از واژه‌ی «رسانه = media» چه می‌فهمید و چرا رسانه ها نقشی مهم در یک لیبرال دمکراسی ایفا می‌کنند؟

رسانه‌ها ساز وکارهای ارتباط هستند. در گذشته‌ها رسانه‌ها فقط عبارت از مطبوعات بود، امروز اما آن‌ها متنوع‌ترند و شامل رادیو، تلویزیون و وسائل جدیدتر ارتباط‌های الکترونیک‌اند که از تکنولوژی کامپیوتر استفاده می‌کنند. اینترنت یک نمونه‌ی آن است که رشد آن قابل توجه بوده است: بیل کلینتون در یک سخنرانی تلویزیونی بی‌بی‌سی در سال ۲۰۰۱ اظهار داشت هنگامی که او به‌عنوان رئیس جمهوری در ۱۹۹۳ وارد خدمت شد وب پهناور جهانی دارای ۵۰ سایت بود و هنگامی‌که مقامش را در ۲۰۰۱ ترک گفت آن رقم به ۳۵۰ میلیون سایت بالغ شد. اکنون اینترنت سازوکار اصلی ارتباط بین‌المللی است و وسیعاً به مثابه‌ی منبع کلیدی اطلاعات درباره‌ی امور سیاسی کاربرد دارد و نیز به مثابه وسیله‌ی سازمان دادن فعالیت‌های سیاسی ماوراء پارلمانی بر پایه‌یی جهانی است— گردهمایی و راه‌پیمایی‌ها در همه‌جای جهان می‌تواند با یک کلیک موس سازمان یابد.

اکنون به بررسی اهمیت کارکردهای رسانه‌ها در کنش‌های نظام سیاسی لیبرال دمکراتیک می‌پردازیم.

یک منبع اطلاع‌رسانی

رسانه‌ها به مثابه‌ی یک منبع اطلاعات مربوط به رویدادهای داخلی و بین‌المللی است. با خواندن، گوش دادن به رسانه‌ها یا مرور آن‌ها، عامه‌ی مردم از رویدادهایی که شناخت دست اول از آن‌ها ندارند مطلع می‌شوند و از این رهگذر به لحاظ سیاسی آگاه‌تر می‌شوند. یکی از مزایای این پدیده این است که مشارکت عمومی در سیاستگذاری آسان می‌گردد. افکار عمومی قادر است در پیرامون طیف گسترده‌یی از موضوع‌ها به حکومت فشار بیاورد که بدون نقش رسانه‌ها منحصر بود به شناسایی گروه نسبتاً کوچک نخبگان حاکم. مسائل روبه‌روی اقلیت‌ها می‌توانند به این شیوه بسیار گسترده‌تر شناخته شود.

بازرسی از حکومت

رسانه‌ها به مثابه‌ی نگهبان و بازرس فعالیت‌های حکومت عمل می‌کنند. حوزه‌ی انتخابیه اطلاعاتی در اختیار او می‌گذارد که بر مبنای آن، رسانه می‌تواند در مورد کارکرد حکومت‌ها داوری کند: به‌ویژه در مورد کوتاهی‌ها یا خطاهای وزیران خاص یا کل حکومت می‌تواند افشاگری کند. روزنامه‌نگاری کنجکاو و پیگیر به‌ویژه به این نقش یاری رسانده است مثل نقشی که در سقوط نیکسون در ۱۹۷۴ در رابطه با داستان واترگیت چنان مؤثر افتاد (داستان جاسازی دستگاه‌های شنود در قرارگاه‌های کمیته‌ی ملی دمکرات در ۱۹۷۲ وکوشش بعدی در سرپوش گذاشتن دخالت کاخ سفید در زمان ریاست جمهوری نیکسون). بدین‌سان رسانه‌ها با اطمینان از اینکه حکومت‌ها می‌توانند به نحو مؤثر به رأی‌دهندگان پاسخگو باشند، نقشی چنین مهم ایفا می‌کنند.

رکن چهارم

اصطلاح «رکن چهارم» را به همین دلیل برای توصیف رسانه‌ها به‌عنوان پاسدار قانون اساسی کشور و نظام لیبرال دمکراتیک آن به‌کار می‌برند. در عین حال، این بدین معناست که رسانه‌ها از خودمختاری برخوردارانـد و از حکومت و نهادهای تشکیل دهنده‌ی آن (از جمله احـزاب سیاسـی) و منافع اقتصادی گره خورده با آن مستقل می‌باشند.

پرسش

با استفاده از نمونه‌های خودتـان، اهمیـت نقـش رسـانه‌هـا در نظـام‌هـای سیاسی لیبرال دمکراتیک را ارزیابی کنید.

مسائل مطرح شده در رسانه‌ها

چرا کارکرد رسانه‌ها اغلب در معرض انتقاد قرار می‌گیرد؟

در حالی که عموماًپذیرفته‌اند که رسانه‌ها برای کـارکرد لیبـرال دمکراسـی اهمیت دارند، فعالیت‌های آن‌ها اغلب در معرض تعبیرهای مخالف است. در بخش‌های بعدی، به انتقادات عمده‌یی که از شیوه‌ی کارکرد رسـانه‌هـا در این مورد وارد شده است می‌پردازیم.

جانبداری

نخستین مشکل، مسئله‌ی جانبداری است. هر چنـد در کـشورهایی نظیـر انگلـستان و ایرلنـد، رادیـو و تلویزیـون تـابع قـانونی هـستند کـه بـرای جلوگیری از برنامه‌هایی به نفع یک سیاستمدار یا یک حزب سیاسـی بـه هزینه‌ی دیگری است. بخش‌های دیگر رسانه‌ها، بـه‌ویـژه مطبوعـات، بـه لحاظ سیاسی جانبداراند: آنان ممکن است از حزبی پشتیبانی کنند کـه بـا

نور مطلوبی تصویر می‌شود درحالی‌که در پی آن هستند که مخالفان سیاسی آن را کم اهمیت جلوه دهند.

گرایش مطبوعات بیشتر از طریق تحلیل صورت میگیرد. یعنی روزنامه‌ها رویدادها را صرفاً گزارش نمی‌کنند، بلکه قصدشان این است که به مردم تعبیر خاصی را از آن رویدادها و روشی را که مشکلات ممکن است از طریق آن حل و فصل گردد رهنمود دهند. یک راه برای این منظور ایجاد ابهام در ارائه داده‌ها و آراء پیرامون آن است. این به داستانی می‌انجامد که روبه سوی دورنمای سیاسی مورد نظر روزنامه دارد.

جانبداری لزوماً مشکلی نیست: اگر کشوری دارای مطبوعات متنوع باشد. طیف نسبتاً گسترده‌یی از افکار سیاسی ارائه خواهد شد. گرایش‌های یک روزنامه، برای مثال، می‌تواند با ارائه‌ی گزارش کاملا متفاوت دیگر درباره‌ی مسئله واحدی خنثی شود. ولی اکثریت مردم طیف گسترده‌یی از روزنامه‌ها را نمی‌خوانند تا بدین‌گونه چنین بینش متوازنی را تأمین کنند. هر کس روزنامه‌ی مورد علاقه‌اش را می‌خواند و بدین سان ممکن است زیر تأثیر تفسیری که آن روزنامه ارائه می‌دهد قرار گیرد.

به همین منوال، روزنامه‌ها به ندرت طیف گسترده‌ی دیدگاه‌ها و اندیشه‌های سیاسی موجود در کشوری خاص را بازتاب می‌دهند. در انگلستان، برای مثال، بخش بزرگی از روزنامه‌های کشور از حزب محافظه‌کار پشتیبانی می‌کنند. در آلمان، روزنامه‌ها موضع‌گیری سیاسی محافظه‌کار معتدل را باز می‌کنند. این مشکل جانبداری با تحولات اخیر در تمرکز مالکیت تشدید شده است. در بسیاری از لیبرال دمکراسی‌ها شماری از روزنامه‌ها به یک فرد تعلق دارد که ممکن است تنوع

دیدگاه‌های بیان شده در مطبوعات آن کشور را محدود سازد. از جمله نمونه‌های چنین «ارباب مطبوعات» را می‌توان سیلویو برلسکونی در ایتالیا، گروه اسپرینگر در آلمان و روپرت مرداخ برشمرد که منافع جهان‌گستر او اروپا، آسیا و (بدنبال تصاحب دایرکت تی وی در ۲۰۰۳) آمریکای شمالی و لاتین را پوشش می‌دهد.

پوشش گزینشی رویدادها

انتقاد دوم که گه‌گاه علیه رسانه‌ها عنوان می‌شود مربوط به فرایندی است که بنابر آن، رویدادها برای بازتاب دادن آن‌ها گزینش می‌شوند. استدلال می‌شود داستان‌هایی که در روزنامه‌ها و صفحه‌های تلویزیون‌ها منتشر می‌شود، گزینشی هستند، نه مطابق اهمیت‌شان بلکه برعکس حضور آن‌ها بر معیار «ارزش خبری» خود خواسته‌ی صاحبان یا سردبیران رسانه‌ها تعیین می‌شود. این می‌تواند بدین معنا باشد که داستان‌های احساساتی به هزینه‌ی رویدادهای ارزشمندتر که فاقد چنین «فریبندگی» هستند انتشار یابند. بدین‌سان پوشش اخبار جنگ یا شورش شهری داخلی ممکن است به هزینه‌ی رویدادهایی نظیر قحطی‌ها صورت گیرد، صرفاً به این دلیل که سردبیران معتقداند نمایش انفجار بمب در یک ساختمان یا آتش گرفتن یک اتومبیل پلیس احتمالاً برای خوانندگان و بینندگان جذاب‌تر است.

این انتقاد اشاره به این نکته است که رسانه‌ها نقش خود را مبنی بر آموزش مردم ایفا نمی‌کنند زیرا در اطلاع‌رسانی و چگونگی ارائه‌ی آن گزینشی عمل می‌کنند. این به‌ویژه موجب نگرانی است که صاحبان یا سردبیران رسانه‌ها بر امور پیش پا افتاده به هزینه‌ی مسائل کلیدی دغدغه‌ی ملی یا بین‌الملل متمرکز شوند.

امور شخصی در مقابل «حق دانستن»

انتقاد سوم که علیه رسانه‌ها مطرح است آزادی سردبیری آن‌هاست: آیا رسانه‌ها باید آزاد باشند هر داستانی را که فکر می‌کنند مورد علاقه مردم است منتشر کنند یا باید برای جلوگیری از انتشار آن در شرایط معین محدودیت‌هایی وجود داشته باشد؟ سانسور به مثابه‌ی حکم تکفیر برای نظام لیبرال دمکراتیک حکومت تلقی می‌شود. این حاکی از نظارت دولتی است و دلالت بر این دارد که کارکرد رسانه‌ها به مثابه‌ی ابزار تبلیغاتی حکومت است چنانکه در دولت کمونیستی سابق آلمان شرقی جاری بود. قوانین اساسی مکتوب در لیبرال دمکراسی‌ها اغلب شروطی را برای تضمین آزادی مطبوعات می‌گنجانند: اصلاحیه‌ی نخست قانون اساسی آمریکا حاوی چنین معنایی است و این اصل در قانون اساسی آلمان نیز محفوظ است.

با وجود این باید دانست که در همه‌ی نظام‌های لیبرال دمکراتیک حکومت محدودیت‌هایی بر رسانه‌ها پیش‌بینی شده است. برای مثال لازم است که گزارش‌ها صادقانه باشد. آن‌هایی که چنین نیستند در معرض اقداماتی علیه تهمت و افترا قرار خواهند گرفت. یکی از محدودیت‌های جدی‌تر مربوط به مصالح دولت است. قوانینی (نظیر قانون اسرار رسمی ۱۹۸۹ در انگلستان) به منظور حمایت از دولت علیه فعالیت‌های خرابکارانه‌ی حکومت‌های خارج وضع شده است. در ایرلند قانون تخلفات علیه دولت در ۱۹۳۹ یا قانون سخن پراکنی ۱۹۶۰ برای ممنوعیت رسانه‌ها در پوشش دادن به سازمان‌های غیر قانونی به‌کار گرفته می‌شود.

یک دشواری این است که تعریف دقیق مصالح دولت مشکل است. آیا این اصطلاح شامل فعالیت‌هایی می‌شود که حکومت به نام دولت انجام می‌دهد و سپس در نزد مردم یا محافل جهانی افشا می‌شود که به

لحاظ سیاسی سرکوبگرانه بوده است؟ این مسئله در دولت سابق آلمان غربی در دهه ۱۹۶۰ در رابطه با «اشپیگل» پیش آمد که به الحاق اصلاحیه‌یی بر مجموعه‌ی قوانین مجازات دولت سابق آلمان غربی در سال ۱۹۶۸ انجامید. به موجب آن قانون مطبوعات را می‌توانستند برای افشای اسراری که آشکارا و بدون ابهام خطری برای امنیت خارجی دولت محسوب می‌شود مجازات کنند.

حوزه مورد اختلاف دیگر، حوزه‌ی امور خصوصی افراد است. کارکرد نگهبانی رسانه‌ها ممکن است متضمن انتشار اطلاعاتی باشد که به زندگی شخصی یک چهره معروف مربوط می‌شود. چنین اطلاعاتی ممکن است از راه‌های مشکوک از جمله استفاده از لنزهای تله فتو یا میکروفن‌های مخفی فراهم شود. این معمای مهمی را آشکار می‌سازد: «حق دانستن» مردم در کجا متوقف می‌شود و «حق زندگی خصوصی» فرد از کجا آغاز می‌گردد؟

این مسئله اغلب از سوی خود رسانه‌ها تعیین می‌شود که شاید مطابق کدهای عملی خود اقدام کنند. ولی اتهاماتی که رسانه‌های انگلستان به‌ویژه صنعت روزنامه بیش از حدّ به امور خصوصی اعضای خاندان سلطنت وارد کرده‌اند، دولتمردان برجسته را وادار کرده است که به وضع قانون خاصی دعوت کنند (به شکل قانون امور خصوصی) که تضییقاتی را به فعالیت‌های رسانه‌ها که رفتار مزاحم به وسیله روزنامه‌ها را به صورت یک تخلف مجرمانه خاص در می‌آورند تحمیل کند.

این مسئله یکی از مناقشه‌های عمومی پس از شرایطی است که در اطراف مرگ دیانا، شاهزاده خانم ویلز در پاریس در ۱۹۹۷ پیش آمد. اتومبیلی که او در آن به سفر پرداخته بود تصادف کرد درحالی‌که از دیدرس عکاسان و روزنامه‌نگاران مستقل (به اصطلاح عکاسان سمج) در

امان نماند. هر چند چنین اشخاصی در استخدام نمایندگی‌های رسانه‌های عمده نبودند، تمایل مطبوعات جنجالی برای خرید عکس‌ها از آن‌ها، به‌طور مؤثری کار آن‌ها را تشویق کرد. از این رو نظامنامه‌ی تجدید نظر شده‌یی طراحی شد که حمایت بیشتری از مردم علیه مزاحمت مطبوعاتی به عمل آورد و در اوائل ژانویه ۱۹۹۸ در انگلستان به اجرا در آمد. با وجود این، مؤثر بودن این اصلاحات محل تردید است. یک مسئله‌ی خاص داستان‌های منتشره در مطبوعات است که گه‌گاه به نظر می‌رسد که مفهوم «منافع مردم» را با تصور گسترده‌تر «منافع» مشتبه می‌سازد.

تنظیم رسانه‌ها در انگلستان

طیف گسترده‌یی از سازوکارهای رسمی رسانه‌ها را تنظیم می‌کنند. اخلاق عمومی در قانونی مراقبت می‌شود که شامل Video Recording Act, 1984, 1959 obscene publication Act است و نیز از طریق کار اجرا شده از سوی شورای معیارهای سخن پراکنی می‌باشد که بر شالوده‌یی قانونی در ۱۹۹۰ حاکم بر رادیو و تلویزیون تأسیس شد. مصالح دولت نیز از طریق قانون اسرار رسمی ۱۹۸۹ تأمین می‌گردد: با وجود این حکومت‌ها طیفی از وسائل دیگر در اختیار دارند که بر مدیریت رسانه‌ها تأثیر گذارند، از آن جمله‌اند سامانه‌ی D–Notice (که رویه‌ای است به منظور توقف گزارش دادن موضوع‌های امنیتی). نگرانی‌های سیاسی یک حکومت ممکن است از طریق تهیه‌ی اطلاعات به نشریات برگزیده از راه «سامانه‌ی لابی» فراتر رود. همچنین اتهاماتی وارد آمده است که تجهیزات نهادهایی نظیر بنگاه سخن‌پراکنی بریتانیا و کمیسیون و تلویزیون مستقل ممکن است به شیوه‌ی جانبدارانه مورد استفاده قرار گیرد.

حریم خصوصی

جایگزین اصلی برای خود ـ تنظیمی رسانه‌ها از طریق قانون حریم خصوصی است که به دادگاه‌ها اختیار می‌دهد که هنگام نقض چنین حقوقی حکم صادر کنند. قانون حریم خصوصی در شماری کشورهای اروپایی وجود دارد، کمااینکه در دانمارک عکسبرداری غیرمجاز از دارایی خصوصی ممنوع است. این مسئله را حکومت‌های ایالتی در آمریکا تنظیم می‌کنند و اکثراً دارای شکلی از قانون حریم خصوصی می‌باشند. باوجود این استفاده از قانون حریم خصوصی برای تنظیم رسانه‌ها در انگلستان به شدت با مقاومت روبه‌رو شد، به این دلیل که این با توانایی آنان که به‌عنوان سگ نگهبان منافع عمومی عمل کنند مغایرت داشت و نوعی فضولی محسوب می‌شد.

با وجود این، کارآیی قانون حریم خصوصی در کشورهایی که با احتیاط‌های گسترده‌تر از آن برخوردار هستند محدود است. در فرانسه، برای مثال، آسیب‌های مدنی حکم گرفته معمولاً پایین است و مجازات توقف کلی یک نشریه به ندرت اتفاق می‌افتد. در آلمان حریم خصوصی با ماده‌ی ۵ قانون اساسی ۱۹۴۹ که به‌ویژه از آزادی بیان و مطبوعات حمایت می‌کند متوازن می‌شود. ایرادات عمده به یک قانون خاص حریم خصوصی در انگلستان در همان مرحله‌ی پیش‌نویس، بسیار پیچیده می‌شد و با مسائل کلیدی روبه‌رو می‌گشت از جمله تعریف حقوقی دقیق که بتواند با «حریم خصوصی» منطبق باشد به نحوی که امکان جلوگیری از گزارش مسائلی نظیر فساد در حکومت توسط روزنامه‌نگاران محقق را بدهد.

بحث مربوط به یک قانون خاص حریم خصوصی در انگلستان زیر تأثیر این باور قرار داشته است که قانون دیگر مربوط به حکومت باز و حقوقی بشری که حزب کارگر بعد از ۱۹۹۷ مطرح کرد نیز می‌توانست از حریم خصوصی حراست کند و «تلویحاً» وظیفه‌ی یک قانون حریم خصوصی را

به‌طور مؤثر انجام دهد. این استدلال بر توانایی قضات برای بسط حق متعارف حریم خصوصی ناشی از تعبیرشان از این قانون جدید استوار بود.

قانون حفاظت اطلاعات

حفاظت اطلاعات در ۱۹۹۶ در ایتالیا معمول شد که برای محدودیت پوشش رسانه‌ها مورد استفاده قرار گرفته است. در ۱۹۹۸ حکومت کارگری انگلستان قانون حفاظت اطلاعات را برای اجرای یک رهنمود اروپایی به منظور حمایت از حقوق فردی حریم خصوصی وضع کرد. این قانون به مردم حق داد که اطلاعات شخصی را که در فایل‌های کامپیوتر و پایگاه‌های اطلاعاتی دیگر ضبط شده است وارسی کنند و اصرار داشت که چنین اطلاعات شخصی بدون رضایت فاعل آن نمی‌توانند مورد استفاده قرار گیرند.

قانون حقوق انسانی

در ۱۹۹۸ قانون حقوق انسانی حکومت، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را در حقوق انگلستان یکپارچه کرد. این همه‌ی نهادها را ملزم می‌داشت که به‌عنوان «مقامات عمومی» برای حفظ این حقوق توصیف شوند. این چشم‌انداز به مطبوعات هشدار می‌داد که از ماده ۸ (مربوط به ادعای حق فرد در حریم خصوصی در زمینه‌ی رابطه‌اش با مقام دولتی) که در مورد آن‌ها صدق خواهد کرد بیم داشته باشند. که در رابطه با قانون حفاظت اطلاعات و جرم جدید مزاحمت، توانایی‌شان برای تحقیق، گزارش و تفسیر موضوع‌های مربوط به منافع عمومی محدود خواهد شد.

واکنش حکومت به چنین بیم‌هایی انکار قصد خود مبنی بر تهیه‌ی قانون حریم خصوصی به شیوه‌ی غیر مستقیم بود.

این قانون شامل یک بیان صریح و روشن بود که دادگاه‌ها تقدم بالاتری به آزادی بیان (تجسم یافته در ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر) بدهند هنگامی‌که با احترام به حریم خصوصی برخورد کرد و لازم بود که منافع عمومی را در هر منازعه انتشار یافته که با داوری در باب اینکه آیا روزنامه «منصفانه و منطقی» در چارچوب شروط کد معمول کمیسیون شکایات مطبوعاتی عمل کرده است یا نه، به حساب بیاورد. این موقعیت باز هم به قضات سمت‌گیری فراخی می‌داد که ممکن بود به آنان برای تکمیل یک قانون حریم خصوصی یاری رساند.

در آمریکا، تعیین مرز میان آزادی بیان و حق داشتن حریم شخصی به قضات واگذاشته شد که با موضوع بر مبنای موردی رفتار کنند. دخالت روزافزون قوه‌ی قضاییه انگلستان در موضوعات مؤثر بر حریم شخصی از سوی رسانه‌ها با این اعتقاد بدبینانه بررسی شد که قضات احتمالاً رویکرد دشمنانه‌یی نسبت به آن‌ها اتخاذ خواهند کرد. این دیدگاه با این طرز تلقی منفی توجیه می‌شود که اغلب توسط قضات نسبت به افشای اطلاعات، اعم از ارتباط بخش دولتی یا خصوصی پیش گرفته می‌شود. توانایی روزنامه‌نگاران برای محفوظ نگهداشتن منابع اطلاعات از نظر بسیاری به مثابه‌ی کلیدی برای تضمین آزادی مطبوعات تلقی می‌شود. قوه‌ی قضاییه اما اغلب نگرش متفاوتی از این موقعیت دارد و روزنامه‌نگاران را مجبور کرده است که منابعی را که بر مبنای آن‌ها گزارشات‌شان را منتشر کرده‌اند افشا نمایند.

پرسش

آیا فعالیت‌های رسانه‌ها در معرض کنترل خارجیِ کافی هستند؟

مزایا و مضرّات وضع یک قانون حریم شخصی حاکم بر فعالیت‌های رسانه‌یی را ارزیابی کنید.

رسانه‌ها و مدیریت امور سیاسی

رسانه‌ها از چه راه‌هایی بر روش راهبرد امور سیاسی یک کشور تأثیر می‌گذارند؟

در تمامی لیبرال دمکراسی‌ها رسانه‌ها تأثیر عمیقی بر راهبرد امور سیاسی اعمال می‌کنند. در سده‌ی نوزدهم، تنها راهی که مردم می‌توانستند یک سیاستمدار برجسته را ببینند این بود که در جلساتی که آنان سخنرانی می‌کردند حضور یابند. به همین دلیل بود که قدرت نطق و خطابه در آن دوره مهارت سیاسی ارزشمندی به شمار می‌رفت. اما این دیگر محلی از اعراب ندارد. در آغاز مطبوعات مردم پسند به سیاستمداران امکان این را می‌دادند که مقصود خود را در جایی گسترده‌تر از جایی که می‌توانست در جلسه‌یی به گوش شنوندگان برسد مطرح سازند. سپس رادیو و اکنون تلویزیون سیاستمداران برجسته را قادر می‌سازند که ما را مستقیماً در خانه‌های مسکونی‌مان مورد خطاب قرار دهند. این تأثیری به سزا بر راهبرد کارزارهای انتخاباتی ملی اعمال کرده است.

نغزگویی، گزیده‌گویی

این اصطلاح اشاره دارد به جمله یا عبارت کوتاه و پر محتوا که از طریق آن یک سیاستمدار در پی ارتباط دیدگاه‌ها، عقاید، رویکردها یا صفات شخصیتی‌اش به عامه‌ی مردم است. اصطلاح مزبور نخست در سال‌های ۱۹۶۰ در آمریکا به‌کار رفت اما بعدها در هر دو سوی آتلانتیک رایج شد.

نغزگویی یا ساندبایت ممکن است برای تجهیز مردم به بیان موجزی که موضع‌گیری یک سیاستمدار یا حزب سیاسی را درباره مسئله‌ی سیاسی خاص خلاصه می‌کند مورد استفاده قرار گیرد یا آنکه در پی تجهیز مردم به تصویری است که یک سیاستمدار یا حزب سیاسی را با خط مشی خاصی

مربوط می‌سازد. در این مورد آن‌ها شبیه یک مضمون تبلیغاتی می‌باشند. یک نمونه‌ی ساندبایت به این منظور، بیانات وزیر کشور وقت انگلستان، مایکل هوارد در ۱۹۹۳ بود که گفت «زندان کار خود را می‌کند». مقصود از این عبارت این بود که برداشت حکومتی را برساند که قصد داشت مشی سفت و سختی را برای اقدامات مجرمانه پیش گیرد که مستلزم استفاده از زندان به جای شکل‌های مجازات بدون بازداشت است.

از ساندبایت همچنین سیاستمداران ممکن است برای خلاصه کردن صفات شخصی‌شان که به نظر آنان بر هواخواهان‌شان خواهد افزود استفاده کنند. یک نمونه‌ی آن بیانی بود که نخست وزیر وقت انگلستان مارگارت تاچر در ۱۹۸۰ بر زبان‌اش جاری شد که «خانم نیامده که برگردد» در واکنش به پیشنهاداتی مبنی بر اینکه سیاست‌های اقتصادی او باید با مبارزه با بیکاری فزاینده و تعمیق رکود اقتصادی سازگار شود.

کاربرد گزیده‌گویی یا ساندبایت به‌ویژه بر اثر نقشی که رسانه‌ها (به‌ویژه تلویزیون) در امور سیاسی ایفا کرده‌اند، پیشرفت کرده است. زمان اختصاص یافته به امور سیاسی محدود است و بنابراین لازم است که سیاستمداران از فرصت در اختیار خود حداکثر استفاده را به عمل آورند. یک مسئله‌ی عمده در مورد گزینه‌گویی این است که مسائل سیاسی بغرنج در کلمات، شعارها یا تکیه کلام‌های به یاد ماندنی خلاصه می‌شود. برای به یاد ماندن هواداران بدون یافتن تبیین عقلانی برای خط مشی پیشنهادی.

پرسش

مزیت‌ها و مضرّات ناشی از پخش رویدادهای سیاسی از تلویزیون را ارزیابی کنید.

تأثیر سیاسی رسانه‌ها

چگونه رسانه‌ها می‌توانند بر فعالیت‌هایی نظیر سیاستگذاری و نتیجه‌ی رقابت‌های انتخاباتی تأثیر گذارند؟

مسائلی نظیر مالکیت و جانبداری در لیبرال دمکراسی ها همانقدر مهم تلقی می‌شوند که فرض می‌شود رسانه‌ها از توانایی قابل توجه تعیین مسیر رویدادهای سیاسی برخوردار اند. در این بخش دلایل گوناگون مربوط به تأثیر رسانه‌ها بر امور سیاسی را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

جایگاه تعیین دستور کار

گفته می‌شود که رسانه‌ها توانایی «تعیین دستور کار سیاسی» را دارند یعنی رسانه‌ها می‌توانند مسئله‌ی خاصی را به امید تمرکز دادن توجه خوانندگان، شنوندگان و مفسران‌شان بر این موضوع مورد توجه مردم قرا دهند. اینکه آیا این پدیده خوب است یا بد به انگیزه‌هایی بستگی دارد که در پشت کوشش‌های رسانه‌ها برای تأثیر بر دریافت‌های عمومی قرار دارد. یک جنبه‌ی سودمند این فعالیت این است که رسانه‌ها ممکن است افکار عمومی را به سمت ترقیخواهی هدایت کنند. شاید اقدام برای حلّ مشکلی اجتماعی را تأمین کنند که در غیر اینصورت نادیده گرفته می‌شد. در انگلستان در ۱۹۶۶ برنامه‌یی تلویزیونی به نام «کتی به خانه می‌آید» نمایش داده شد که تأثیر مهمی بر روشن کردن وضع اسفناک بی‌خانمان‌های بریتانیا داشت و به رشد تعداد پناهگاه‌های سازمان‌یافته کمک کرد.

با این همه، رسانه‌ها به تناوب با انگیزه‌های جانبدار راهنمایی می‌شوند. ممکن است توجه معطوف به مسئله‌یی شود برای تأمین پشتیبانی مالک آن یا به خاطر منافع سیاسی که مالک از آن پشتیبانی می‌کند. این ممکن است باعث تحریک مردم به هیستری ترغیب

حکومت‌ها به عمل به روش مورد دفاع رسانه یا منافعِ در پس آن شود.

تقویت یا تغییر

ولی جایگاه تغییر دستور کار فقط یک جنبه‌ی تأثیر رسانه‌هاست. گاه استدلال می‌شود که رسانه‌ها توانایی تعیین نه صرفاً اتخاذ سیاست‌های حکومت‌ها، بلکه به گونه‌یی بنیادی‌تر، ترکیب سیاسی آن‌هاست. این اتهام بدین معناست که رسانه‌ها نفوذ با معنایی بر رفتار رأی دهنده در دوران انتخابات دارند. دو مکتب اساسی تفکر مربوط به توانایی رسانه‌ها بر چگونگی رأی ما وجود دارد. بحث متمرکز بر میزانی است که رسانه‌ها صرفاً رفتار سیاسی موجود را، به جای توانمند کردن آن به مثابه‌ی عامل تغییر سیاسی، تقویت می‌کنند.

کسانی که ادعا دارند رسانه‌ها فعالیت سیاسی موجود را تقویت می‌کنند بر آن‌اند که قدرت رسانه‌ها بر سیاست‌ها محدود است زیرا اکثریت اعضای جامعه دارای افکار پیش اندیشیده‌اند. آنان موضوعاتی را خواهند خواند و خواهند شنید یا مورد بررسی قرار خواهند داد که با این اندیشه‌های موجود منسجم است یا ایده‌های مخالفی را که باید بیان شود نادیده می‌گیرند. علاوه بر این، چون رسانه‌ها سلیقه‌ی خوانندگان خود را می‌دانند، به این عقاید آذوقه می‌رسانند و به خطر از دست دادن خوانندگان، شنوندگان یا مرورکنندگان خود تن نمی‌دهند. بنابراین نظریه‌ی تقویت حاکی از آن است که مسائل جانبداری رسانه‌ها حتا در دوران انتخابات اهمیت سیاسی چندان مهمی ندارند.

نظریه‌ی مخالف با نظریه‌ی تقویت بر آن است که رسانه‌ها تأثیر عمیقی بر فعالیت سیاسی نظیر رفتار رأی‌دهنده دارند. نظریه‌ی مذکور بر آن است که بسیاری از مردم از جانبداری‌های سیاسی رسانه‌ها که خود در

معرض تأثیر آن‌ها هستند ناآگاه اند و بدین‌گونه زیر تأثیر روشی هستند که آن‌ها تصویر می‌کنند، به‌ویژه هنگامی که چنین افشاگری درباره‌ی دوره‌یی طولانی از زمان صورت می‌گیرد.

هنگام که فاصله‌ی میان احزاب بزرگ برای قدرت سیاسی اندک است، این ممکن است به‌ویژه مهم باشد. در انگلستان پیروزی انتخاباتی حزب محافظه‌کار در ۱۹۹۲ به تأثیری نسبت داده شده است که مطبوعات جنجالی هوادار محافظه‌کار بر رأی‌دهندگان کارگری نهادند و پیروزی سیلویو برلسکونی در انتخابات ۱۹۹۴ ایتالیا به وسیله‌ی تأثیر سه کانال تلویزیون بر رفتار رأی‌دهندگان تبیین شده است. این نظر که حزب کارگر انگلستان برای پیروزی در انتخابات به تبدیل هواداران محافظه‌کار نیاز داشت به گونه‌ی چشم‌گیری بر این موضع حزب نسبت به مطبوعات کوچک جنجالی مؤثر بود، به‌ویژه آن‌ها که تحت مالکیت روبرت مردوخ بودند. برآورد شده است که پشتیبانی روزنامه‌ی **سان** از حزب کارگر عامل مهمی در پیروزی حزب کارگر در ۱۹۹۷ و ۲۰۰۱ بود. در انتخابات اخیر مطالعات حاکی است که ۵۲ درصد خوانندگان **سان** به حزب کارگر و ۲۹ درصد به محافظه‌کاران رأی دادند. بدین‌گونه حزب کارگر مشتاق بود که حمایت این روزنامه را در انتخابات ۲۰۰۵ حفظ کند.

تأثیر رسانه‌ها بر رویدادهای سیاسی

ادعا می‌شود که نقش رسانه‌ها از تأثیرگذاری بر نتیجه‌ی انتخابات فراتر می‌رود. رسانه رویدادهای سیاسی عمده را نیز پیش می‌برد.

در انگلستان ادعا شد که حزب سوسیال دمکرات (تشکیل در ۱۹۸۱) یک مخلوق رسانه بود. این دلیل نشان داد که تأکید شدید در رسانه‌ها بر

تقسیمات ایدئولوژیک درون حزب کارگر عامل اصلی در انگیختن شماری از سوسیال دمکرات‌ها به تشکیل گردونه‌ی سیاسی جدید برای پیشبرد نظریات‌شان بود.
موفقیت‌های اولیه‌ی آن حزب نیز به علاقه‌ی رسانه‌ها به امور آن حزب نسبت داده شد، علاقه‌یی که با آغاز جنگ انگلستان با آرژانتین بر سر جزیره فالکلند رو به ضعف گذاشت.

بدین‌گونه میزان تأثیر رسانه‌ها بر امور سیاسی هنوز برای بحث گشوده است. رسانه یک آژانس اجتماعی در میان آژانس‌های دیگر (از جمله خانواده، محل کار یا همسایگی) است که ممکن است بر مدیریت سیاسی تأثیر کند. کسانی که بدون دیدگاه‌ها یا علائق سیاسی جا افتاده (که در نظرسنجی‌ها به‌عنوان «نمی‌داند» توصیف می‌شوند) ممکن است آسیب‌پذیرتر از همه در معرض تأثیر رسانه‌ها باشند.

این گفته که رسانه‌ها می‌توانند بر رفتار سیاسی دستکم شماری از اعضای جامعه مؤثر باشند بدین معناست که مسائلی نظیر مالکیت و جانبداری سیاسی در لیبرال دمکراسی‌ها اهمیت دارند. این ممکن است بدین معنا هم باشد که برخی از احزاب امتیازاتی نامنصفانه دارند.

کارچاق‌کن‌ها

نقش مهمی که رسانه در تعیین برآیند فعالیت‌های سیاسی ایفا می‌کند احزاب را ملزم می‌سازد اقداماتی را بر عهده گیرند که تضمین کند آن‌ها به نحو مطلوبی تصویر می‌شوند. کسانی که این کار را بر عهده می‌گیرند کار چاق‌کن نامیده می‌شوند.

یک کار چاق‌کن علاقه دارد اطمینان دهد که سیاست‌های یک حزب

سیاسی به نحو مؤثر به انتخاب‌کنندگان معرفی می‌شوند تا اطمینان حاصل کنند که حداکثر هواداری را به دست می‌آورند. این اصطلاح نخست در آمریکا در دهه‌ی ۱۹۸۰ باب شد و موفقیت حزب کارگر انگلستان در انتخاب عمومی ۱۹۹۷ به نحو سنگینی زیر تأثیر روشی قرار گرفت که در آن کار چاق‌کن‌ها توانستند گزارش رسانه‌ها، به‌ویژه روزنامه‌ها را مدیریت یا دستکاری کنند، طوری که سیاست و نقدهای‌شان از حکومت محافظه‌کار پوشش مطلوبی دریافت کرد. پس از پیروزی حزب کارگر در انتخابات عمومی ۱۹۹۷، شماری از کار چاق‌کن‌ها برای تأمین کنترل حکومتی برنامه‌های رسانه‌ها بدین منظور استخدام شدند که روزنامه‌نگاران را به جای مطرح کردن پیشنهادات‌شان، در موقعیت توجیه کردن ابتکارات حکومت قرار دهند. مزیت عمده‌ی این کار برای حکومت این بود که به آن ظاهر بودن در کنترل موقعیت‌ها را داد.

جایگاه کار چاق‌کن‌ها به مثابه‌ی میانجی سیاستمداران و انتخاب‌کنندگان به آنان قدرت قابل توجهی می‌دهد زیرا با اجرای مؤثر کارکردشان ایجاب می‌کند که کنترل بیشتری را بر امور سیاسی و به‌ویژه بر روابط رسانه‌های حزب اعمال کنند. این ممکن است نتایج زیانباری برای کارکرد لیبرال دمکراسی‌ها داشته باشد. کار چاق‌کن‌ها ممکن است لازم بدانند بر سیاستمداران منتخب مسلط شوند تا حدی که پیشنهاداتی سیاسی ارائه دهند که فرض می‌کنند جاذبه‌ی مردمی دارد یا سانسور را به رسانه‌ها تحمیل نمایند. اگر کار چاق‌کنی به نفع حزبی کار کند که در حکومت است، این ممکن است شکل جست‌وجو برای کنترل فعالیت‌های رسانه به خود بگیرد با واداشتن روزنامه‌نگاران به ارائه‌ی گزارش مطلوب فعالیت‌های حکومت یا مضایقه‌ی دسترسی به منابع حکومتی برای روزنامه‌نویسان یا سیاستمدارانی که موضع انتقادی نسبت

به آن دارند. به علاوه، تأکیدی که آن‌ها به نمایش و تصویر می‌کنند ممکن است جانشین سیاست شود، طوری که توجه رأی‌دهندگان از محتوای پیشنهادات حکومت منحرف شود و به جای آن متمرکز شود بر مسائلی نظیر شیوه‌ی بیان ظاهر یا تصویر. نقش کار چاق‌کن‌ها ممکن است همچنین تسریع در گرایشی باشد که از آن طریق اعلامیه‌های رسمی درباره سیاست حکومت در رسانه‌ها ساخته شود به جای تصویب در نهادهای مقننه‌یی که کار آن به این گونه بی‌ارزش می‌گردد.

تبلیغات و بازاریابی

اهمیت مربوط به اجرای نمایش در کارزار انتخابات همچنین اطمینان داده است که تبلیغات و بازاریابی جنبه‌های مهم این رقابت‌ها هستند. در انگلستان «شرکت تبلیغاتی ساچی و ساچی» نقش کلیدی در پیروزی‌های حزب محافظه‌کار در ۱۹۷۹، ۱۹۸۳ و ۱۹۸۷ ایفا کرد. پوستر «کارگر کارکن نیست» که برای انتخابات ۱۹۷۹ تولید شد (که سوابق حکومت کارگری را در مورد بیکاری به تمسخر گرفته بود) وسیعاً به‌عنوان ایفای نقش کلیدی در تأمین پیروزی مارگارت تاچر تلقی شد و اطمینان داد که مبارزات بازاریابی بی‌پروا جنبه‌یی از انتخابات عمومی آینده‌ی انگلستان خواهد شد.

پرسش

رسانه‌ها چگونه برای تأثیر بر رفتار سیاسی تلاش می‌کنند؟ آیا در رسیدن به اهداف‌شان موفق می‌شوند؟

مالکیت رسانه‌ی متقاطع[1]

مالکیت رسانه‌های متقاطع به چه معناست و چرا به سیاست مربوط می‌شود؟

در گذشته کارکردهای رسانه‌یی اموری منفصل و متمایز بودند: یک «تفکیک اختیارات رسانه‌ها» در بسیاری از لیبرال دمکراسی‌ها وجود داشت، طوری که مالکیت روزنامه از شکل‌های دیگر مسائل ارتباطی نظیر رادیو و تلویزیون جدا بود. در حالی که در سده‌ی بیستم با فرایند یکپارچگی مالکیت روزنامه‌ها در دست‌های چند نفر متمرکز بود اما اکنون این تغییر یافته است. صاحبان رسانه‌ها به نحو فزاینده‌یی به شکل‌های گوناگون ارتباط از جمله روزنامه‌ها، مجلات، رادیو و تلویزیون علائق مالی دارند. این آن چیزی است که ما از مالکیت رسانه‌های متقاطع در نظر داریم. در بقیه‌ی این بخش بررسی می‌کنیم که چرا این تحول روی داد و چه مشکلاتی ممکن است در نتیجه‌ی آن به‌وجود آید.

توسعه مالکیت رسانه‌ی متقاطع

نقش بخش خصوصی در مالکیت کمپانی‌های تلویزیون تأثیر عمیقی بر این توسعه داشته است. در بسیاری از کشورهای اروپایی تلویزیون در آغاز به مثابه‌ی شکلی از خدمات عمومی تلقی می‌شد و دولت گرداننده‌ی آن بود (گاه از سازوکار بنگاه‌های عمومی همچون در انگلستان استفاده می‌شد) که وظیفه‌ی اصلی آن تضمین این نکته بود که اخبار به شیوه‌یی بی‌طرفانه گزارش گردد: عینیت و توازن اصول راهنمای سخن پراکنی سرویس عمومی بودند. این موقعیت متفاوت از وضعی بود که در ایالات متحد امریکا وجود داشت یعنی در جایی که سازمان‌های سخن پراکنی مبتنی بر مالکیت خصوصی بود. سرویس سخن‌پراکنی عمومی برخوردار

---

1. Cross – media ownership

از انحصار سرانجام با چالش بخش خصوصی که در پی سودآوری از این شکل ارتباط بود روبه‌رو گشت این باعث ایجاد یک تلویزیون تجاری شد که بودجه‌ی آن منحصراً از درآمد آگهی‌ها تأمین می‌شد (برخلاف سرویس سخن‌پراکنی دولتی که بودجه‌ی آن عمدتاً از سوی کاربرانی فراهم می‌شد که یک حق‌الزحمه‌ی پروانه می‌پرداختند (و گاه همچون در دولت سابق آلمان غربی به کمک درآمد حاصل از آگهی‌ها). هزینه‌های نگهداشت یک کانال تلویزیونی مستلزم آن بود که شغل جاافتاده و منافع تجاری درگیر تلویزیون تجاری شوند. با وجود این، در بسیاری کشورها سخن‌پراکنی تجاری در ابتدا در معرض نظارت دولت بود و این به این دلیل توجیه می‌شد که تعداد فرکانس‌های موجود برای پخش محدود بود و بنابراین دولت ناگزیر بود کاربرد این کالای کمیاب را تنظیم کند.

با وجود این، تحولات سال‌های اخیر به‌ویژه مربوط به کابل و تلویزیون کابل و ماهواره بود که رشد غول‌آسا را در شماری از کانال‌های تلویزیونی که می‌توانند در داخل هر کشور خاص پخش شوند آسان کرده است. هر چند این‌ها نیز ممکن است در معرض درجه‌یی از نظارت دولتی باشند، این نوآوری‌ها به افزایش بیشتر نقش بخش خصوصی در سخن‌پراکنی خدمت کرده است.

مشکلات مربوط به مالکیت رسانه‌ی متقاطع

مالکیت رسانه‌ی متقاطع به گونه چشم‌گیری با فرایند نظم‌زدایی پیش رفته است. این طی سال‌های ۱۹۸۰ در ایتالیا و فرانسه روی داد و در انگلستان با قانون سخن‌پراکنی ۱۹۹۰ و قانون ارتباطات ۲۰۰۳ پیشرفت آن آسان شده است (هر چند قانون سخن‌پراکنی ۱۹۹۶ برخی محدودیت‌ها را بر مالکیت رسانه‌ی متقاطع تحمیل کرده است). در آمریکا کمیسیون

ارتباطات فدرال پیشنهاد کاهش مقررات مالکیت رسانه را در ۲۰۰۳ داد، هر چند این قصد با تصمیم یک دادگاه استنیاف متوقف شد. در ۲۰۰۶ پیشنهاد شد که تنظیمات تازه‌یی معمول گردد که بدان وسیله بنگاه‌های رسانه‌یی بتوانند روزنامه‌ها و ایستگاه‌های رادیو و تلویزیون را در شهر واحد تصاحب کنند. یک برآیند نظم زدایی این است که مالکیت تمامی شکل‌های رسانه‌یی در دست‌های اندک و اندک‌تر کسان متمرکز شده است.

توانایی یک فرد یا یک بنگاه تجاری به داشتن منافع در طیف گسترده‌یی از خروجی‌های رسانه اهمیت سیاسی قابل توجهی داشته است. این صاحبان رسانه‌ها دارای درجه‌ی قابل ملاحظه‌یی از قدرت‌اند: چنانکه پیش از این توصیف شد اینان ممکن است در پی القای اندیشه‌هایی بر دستور کار سیاسی باشند یا بر شیوه‌ی تفکر یا عمل اعضای جامعه تأثیرگذارند. توان آن‌ها در این زمینه با موقعیتی که در آن طیف گسترده‌یی از خروجی‌های رسانه مشی سیاسی مشترکی را پیش می‌برند، ممکن است بالاتر برود.

مالکیت رسانه‌ی متقاطع ممکن است تنوع رسانه‌ها را که در لیبرال دمکراسی‌ها به‌عنوان امری ضرور شناخته می‌شود از میان بردارد. مهم این است که رسانه‌ها طیف گسترده‌یی از عقاید را برای اعضای جامعه بگشایند تا به لحاظ سیاسی پرورش یابند. تشابه دیدگاه‌های بیان شده در رسانه‌های گوناگون ممکن است بیشتر یادآور یک دولت تک حزبی باشد تا جامعه‌یی که با بروز عقاید گوناگون شکوفا می‌گردد.

مشکل دیگر این است که بنگاه‌های تجاری بر محتوا یا برنامه‌های روزنامه‌ها تسلط یابند. یک بیم بزرگ این است که داستان‌ها یا برنامه‌ها برای واپس مانده‌ترین گروه‌های جامعه تدارک می‌شود: برای مثال کارهای مطبوعات مبتذل انگلستان شکل استاندارد فعالیت خواهد شد.

در حالی که این مشکل ممکن است ظاهراً منحصر به رسانه‌هایی باشد که در خط تجاری عمل می‌کنند بازتاب‌های جدی برای سرویس عمومی سخن‌پراکنی دارد. اگر آن‌ها بینندگان تلویزیونی تجاری کمپانی‌ها را از دست بدهند ادعای‌شان برای دریافت تمام یا قسمتی از یک شهریه‌ی پروانه‌ی پرداخت شده از سوی مردم بی‌اعتبار می‌گردد.

با وجود این، نادرست می‌بود اگر فرض می‌کردیم که تمامی تحولات در رسانه‌ها نتایج نامطلوبی برای هدایت سیاست‌ها داشته است. نوآوری‌ها از جمله نشریه‌ی الکترونیکی، سخن‌پراکنی کابلی و ماهواره به لحاظ نظری تنوع عقاید را آسان کرده‌اند که برای یک لیبرال دمکراسی سالم سودمند است. ملاحظات کلیدی میزانی است که بنگاه‌هایی که از این تحولات استفاده می‌کنند بتوانند مستقل باقی بمانند. تحولات در نیمه‌ی دهه ۱۹۹۰ در رابطه با بزرگراه‌های ارتباطی به پیشبرد شرکت‌ها و ادغام کمپانی‌های عظیم علائق رسانه‌یی متنوع انجامیده است. اگر کمپانی‌های کوچک در کنسرن‌های بزرگ‌تر با علائق به یک طیف شکل‌های ارتباط ادغام شوند سودهایی که می‌تواند از نوآوری‌های فنی عاید شود از دست خواهد رفت. این نگرانی هست که تصویب قانون ملی یا ایالتی را برای محدود کردن وسعت مالکیت رسانه‌های متقاطع تشویق کرده است.

ادغام‌ها در صنعت رسانه

در ژانویه‌ی ۲۰۰۰ کمپانی آمریکایی «تایم وارنر» ادغامی را با بزرگ‌ترین تهیه‌کننده‌ی سرویس اینترنت آن‌لاین آمریکا اعلام کرد. این معامله ۳۵۰ میلیارد دلاری بزرگ‌ترین کورپوریشن چهارم جهان را به‌وجود آورد که «تایم وارنر با AOL» خوانده شد. این کورپوریشن به‌عنوان نخستین رسانه و

کمپانی ارتباطات کاملاً ادغام شده‌ی جهان شناخته شد و طیف گسترده‌ی خروجی‌های اخبار و سرگرمی‌ها (از جمله شبکه‌ی تلویزیونی کابلی بزرگ) را با تهیه‌کننده‌ی سرویس آن‌لاین بزرگ متحد کرد.

پرسش

شما از اصطلاح مالکیت رسانه‌ی متقاطع چه می‌فهمید؟

چه مشکلات مبتلا به مدیریت امور سیاسی ممکن است در نتیجه‌ی این تحول پدید آید؟

فصل ۸

قانون‌های اساسی

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

* چرا کشورها قانون اساسی دارند؟
* تمایز میان قانون‌های اساسی مدون و نامدون
* فرایند اطلاعات در قانون اساسی انگلستان

تعریف

قانون اساسی چیست؟ چرا دولت‌ها قانون اساسی دارند؟

ما به‌عنوان دانشجوی علوم سیاسی لازم است بدانیم نظـام حکـومتی هـر کشور چگونه عمل می‌کند. برای مثال باید بدانیم کـه رئـیس کـشور چـه اختیاراتی دارد، رابطه‌ی میان قوه‌ی مجریه و مقننـه یـا میـان حکومـت و شهروندان آن از چه قرار است. برای کشف این اطلاعات باید بـه قـانون اساسی مراجعه کنیم.

هر قانون اساسی چارچوبی می‌گذارد که براساس آن نظام حکومت یک کشور اداره می‌شود، قواعد و مقرراتی را مستقر می‌سازد که گردانندگان امور حکومت باید از آن‌ها اطاعت کنند. تمامی کارکردهای آینده‌ی قوای مجریه و مقننه برای مثال باید با قید و بندهای قانونی کشور هماهنگ باشد.

معمولاً سندی وجود دارد حاوی اطلاعات مربوط به روشی که در آن نظام حکومتی عمل می‌کند. قانون اساسی آمریکا که در ۱۷۸۷ تدوین شد، قانون اساسی ایرلند در ۱۹۳۷ و قانون اساسی فرانـسه ۱۹۵۸ نمونـه‌هـایی از چنین اسناد مدون می‌باشند. قیود قوانین اساسی مدون منزلتی برتر نسبت بـه قانون‌های عادی دارد و کلیدی به دست می‌دهد کـه بـه یـاری آن مـی‌تـوان درباره اقدامات شاخه‌های اجرایی و مقننه‌ی حکومت و مقامات تابعه‌یی نظیر حکومتی ایالتی یا محلی داوری کرد. اقداماتی که آن را نقض می‌کند با فرایند رسیدگی قضایی می‌تواند خنثا گردد. بریتانیا، زولاند نو و اسرائیل نمونه‌هـای کشورهایی هستند که قوانین اساسی مدون ندارند.

با وجود این، گنجاندن تمامی مطالب مربوط به حکومت یک کشور در سندی واحد ناممکن می‌بود. بنابراین منابع اضافی چندی برای فراهم کردن اطلاعات جزئی مربوط به اقدامات نظام حکومت یک کشور به قوانین اساسی مدون ضمیمه می‌شود. یک قانون اساسی گه‌گاه اصول عمل فراخی را مقرر می‌دارد که پیاده کردن دقیق و جزئی آن‌ها بر عهده‌ی قوه‌ی مقننه است. چنین مصوبه‌هایی منبع دیگر اطلاعات مربوط به روشی است که در آن حکومت کار می‌کند. منابع دیگر شامل اعلامیه‌های صادره توسط حقوقدان‌هایی است که کار آن‌ها ممکن است متضمن تفسیر قانون اساسی باشد. این منابع مکتوب با اتخاذ رویه‌های مربوط به روش کار حکومت تکمیل می‌گردد. به این‌ها معمولاً کنوانسیون نام نهاده‌اند.

کنوانسیون‌ها

روشی که طبق آن نظام حکومتی یک کشور کار می‌کند اغلب برحسب رسوم یا رویه‌های نانوشته تعیین می‌گردد تا وضع یک قانون خاص. چنین رویه‌های قانونمند ممکن است اساساً قرارها و ترتیبات مندرج یا تلویحاً اشاره شده در قانون اساسی کشور را تغییر دهند.

قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه به مجمع ملی اختیار داد که نخست وزیران را عزل کند. با وجود این، تمایل آنان که بپذیرند می‌توانند توسط رئیس جمهور عزل شوند، حتا هنگامی که از پشتیبانی قوه‌ی مقننه برخوردارند، بسط قدرت ریاست جمهوری را آسان کرد. قانون اساسی آمریکا پیش‌بینی کرد که کنگره منبع اصلی قانون‌گذاری باشد. در عمل، اما رئیس جمهوری بعداً نقش عمده‌یی را در به جریان انداختن قانون بر عهده گرفت.

قانون‌های اساسی مدون به‌طور سنتی به دنبال رویداد یا بحران سیاسی عمده‌یی که نوسازی دستگاه‌های حکومتی را ایجاب می‌کند، تنظیم

می‌شوند. نیاز گسترده پی به «استارت دوباره» احساس می‌شود. در آمریکا، ترتیبات جدیدی برای حکومت، هنگام استقلال از انگلستان در اواخر سده‌ی هجدهم لازم آمد. موقعیت مشابه‌یی به لزوم تدوین مجدد قانون اساسی در ایرلند پس از نخستین جنگ جهانی پیش آمد. در ایتالیا و دولت آلمان غربی شکست در جنگ و سقوط فاشیستم و نازیسم نوسازی ترتیبات حکومتی جدید را ایجاب کرد. در فرانسه، جنگ الجزایر مناسبت را برای تدوین قانون اساسی جدیدی در ۱۹۵۸ فراهم کرد و بدین‌گونه جمهوری پنجم به وجود آمد.

پرسش

با ارجاع به هر کشوری که با آن آشنا هستید سه نمونه از کنوانسیون‌ها یا رویه‌های قانونمند ارائه دهید. خلاصه کنید چرا این‌ها برای اداره‌ی حکومت در آن کشور اهمیت دارند.

نقش قانون اساسی

از مطالعه‌ی قانون اساسی یک کشور چه می‌آموزیم؟

یک قانون اساسی دانشجوی علوم سیاسی را با طیف گسترده‌یی از اطلاعات مهم آشنا می‌کند که در این بخش خلاصه‌ی آن می‌آید:

شاخصه‌های کلیدی حکومت

هر قانون اساسی شاخصه‌های اساسی نظام حکومتی هر کشور را توصیف می‌کند. قانون اساسی حاوی صورت وضعیت رسمی ترکیب شاخه‌های کلیدی حکومت ـ مقننه، مجریه و قضاییه ـ است و به نقشی اشاره دارد که هر یک از این‌ها در دستگاه حکومت ایفا می‌کنند.

قانون اساسی همچنین ما را به رابطه‌ی میان شاخه‌های حکومت آگاه می‌سازد. برای مثال رئیس جمهور آمریکا لازم است که به‌طور ادواری بیاناتی را خطاب به کنگره ایراد کند و پیشنهاداتی قانونی برای ملاحظه‌ی آن نهاد مطرح نماید.

ترکیب حکومت آمریکا

قانون اساسی آمریکا نهادی قانون‌گذار پیش‌بینی کرده که «کنگره» نامیده می‌شود و عبارت از دو مجلس است: مجلس نمایندگان و سنا. قانون اساسی وظیفه‌ی اجرایی را به ریاست جمهوری اختصاص داده در حالی که وظیفه‌ی قوه‌ی قضاییه را به دیوان عالی و طیفی از دادگاه‌های تابعه احاله کرده است. این قانون اساسی شرایط لازم برای عضویت مجلس نمایندگان و سنا را مقرر کرده و شرایط حاکم بر ریاست جمهوری از جمله شایستگی لازم برای تصدی آن مقام و طول دوره‌ی زمامداری آن را قید نموده است.

وظایف هر شاخه‌ی حکومت در این سند مورد بحث قرار گرفته است. یک نقش کلیدی برای تعیین مالیات و وصول آن به کنگره داده شده است. وظیفه‌ی کلیدی فرماندهی کل نیروهای مسلح ـ نیز به رئیس جمهوری اختصاص دارد. نهاد قضایی فدرال عهده‌دار نگهبانی از قوانین فدرال از جمله قانون اساسی و حل و فصل منازعه‌های میان دو یا سایر ایالات است.

حقوق مدنی

در قانون اساسی لیبرال دمکراسی‌ها معمولا به گزارش‌هایی مربوطه به رابطه‌ی میان حکومت و شهروندان آن برمی‌خوریم. چنین اسنادی نوعاً

حاوی تدابیری علیه رفتار خودسرانه‌ی حکومت‌ها به منظور تامین آزادی‌های فردی است. به‌عنوان مثال قانون اساسی آلمان دارای گزاره‌ی مهمی از حقوق اساسی است که به شهروندان آن طیفی از آزادی‌های شخصی تضمین داده است. از قلم افتادن چنین موادی در قانون اساسی آمریکا به‌عنوان ضعف بزرگ آن شناخته شده است. از این‌رو ۱۰ اصلاحیه (که مجموعاً به لایحه‌ی حقوق معروف است) در سال ۱۷۹۱ به این سند ضمیمه شده است.

لایحه‌ی حقوق آمریکایی

نخستین اصلاحیه از ۱۰ اصلاحیه‌ی منضم به قانون اساسی آمریکا طیفی از آزادی‌های شخصی را فهرست کرده است که آزادی مذهب، بیان و تجمع و حق عرض حال برای جبران بی‌عدالتی‌ها را در برمی‌گیرد. قانون اساسی حق تمامی شهروندان را برای نگهداشت اسلحه تضمین می‌کند. شروط مربوط به روشی که شهروندان یا دارایی آنان بتواند مورد تحقیق و تفحص قرار گیرد در این سند قید شده که حق هر متهم برای محاکمه‌ی سریع و علنی را نیز پیش‌بینی کرده است.

مواد مشابه‌یی در بسیاری از قانون‌های اساسی دیگر می‌توان یافت. در ایرلند، حقوق شخصی نظیر برابری تمامی شهروندان در برابر قانون، حق احضار به دادگاه و آزادی بیان (از جمله حق انتقاد از سیاست حکومت) در قانون اساسی گنجانیده شده است. در ایتالیا حق پیوستن به یک حزب سیاسی یا اتحادیه‌ی کارگری در قانون اساسی تصریح گردیده است.

به لحاظ سنتی چنین آزادی‌هایی بر مدیریت امور سیاسی و اقدامات نظام دادگستری جنایی متمرکز بود. آن‌ها طراحی شدند که از عمل حکومت‌ها به صورت سلطه‌جویانه نسبت به شهروندان‌شان جلوگیری

کنند. در اواخر سده‌ی بیستم، اما شکل‌های دیگری از حقوق به بحث‌های سیاسی وارد شده است. این‌ها شامل حقوق اجتماعی نظیر حق داشتن شغل، حق مسکن، حق برخورداری از حداقل سطح زندگی یا حق زنان در سقط جنین. هر چند قانون ممکن است گاهی موانع را برای جلوگیری از عمل گروه‌های خاصی از شهروندان به کارکردهای اجتماعی تعریف شده مرتفع سازد، قانون‌های اساسی به ندرت حاوی گزاره‌یی از حقوق اجتماعی بنیادی فراگیر می‌باشند.

ضامن یک نظام فدرال حکومت

در کشورهای فدرال نظیر آمریکا یا آلمان، حکومت مشترکاً توسط واحدهای ملی و شبه ملی اداره می‌شود. قانون اساسی مشترکاً تقسیم مسئولیت‌هایی را که درون آن کشور وجود دارد و میان این واحدهای حکومت مستقر خواهد کرد. قانون اساسی وجود این نهادهای شبه ملی را تضمین خواهد نمود.

موازنه‌ی قدرت میان حکومت‌های ایالات و فدرال، برای مثال در آمریکا در قانون اساسی مورد بحث قرار گرفته، به‌ویژه در اصلاحیه‌ی دهم که تصریح کرد اختیاراتی که قانون اساسی صراحتاً به حکومت فدرال تفویض نکرد یا استفاده از آن را به وسیله ایالات منع نکرد، «به ترتیب برای ایالات یا برای مردم می‌باید محفوظ بماند» ما درباره تغییر ماهیت موازنه میان حکومت‌های فدرال و ایالات در آمریکا در فصل ۱۳ بحث خواهیم کرد.

اقدامات غیرقانون اساسی یا ضدّ قانون اساسی

اقدام غیرقانون اساسی اقدامی است که خلاف نصّ صریح یا روح قانون اساسی است. مقصر معمولاً از یک ماده‌ی قانونی یا کنوانسیون خاص تخطی

می‌کند. در انگلستان حکومتی که پس از عبور از یک حرکت «عدم اعتماد» در مجلس عوام از کنار رفتن خودداری می‌کند به‌خلاف قانون اساسی عمل کردن متهم خواهد شد.
اقدام علیه قانون اساسی اقدامی است که کلاً بی‌اعتنا به تمام مقررات قانون اساسی در کشور خاص است و ممکن است در پی واژگون کردن آن‌ها باشد. قتل نخست‌وزیر اسرائیل الحاق رابین در ۱۹۹۵ بدین منظور صورت گرفت که سمت‌گیری سیاست حکومت را به سوی فلسطینی‌ها تغییر دهد. این نمونه‌یی از اقدام علیه قانون اساسی بود. مداخله‌ی نظامی برای سرنگونی یک نظام لیبرال دمکراسی و تحمیل شکل متفاوتی از حکومت نمونه‌ی دیگری است. سرنگونی حکومت سالوادور آلنده در شیلی در ۱۹۷۳ و تعویض آن با رژیمی نظامی به ریاست ژنرال پینوشه عملی ضد قانون اساسی بود.

تجسم ارزش‌های سیاسی

یک قانون اساسی به ما درباره‌ی دیدگاه‌ها، آرزوها و ارزش‌های کسانی که آن را نوشتند خواهد گفت. قانون اساسی ۱۹۴۷ ایتالیا از تمایل بخشی از نویسندگان آن به سازمان دادن نظام حکومتی کشور برای جلوگیری از بازگشت فاشیسم پرده برمی دارد. این در پراکندگی وسیع قدرت سیاسی و فقدان پیش‌بینی انتخابات مستقیم ریاست جمهوری بازتاب یافت. قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه تعهد نویسندگان آن را به نمایش گذاشت که حکومت قوی، کارآمد ضامن اساسی امنیت ملی است. آنان در پی آن بودند که با تقویت شاخه‌ی اجرایی به هزینه‌ی شاخه‌ی قانون‌گذاری به این هدف برسند. احزابی نظیر سوسیالیست‌ها که به گونه‌یی سنتی قوه‌ی مقننه‌ی نیرومندی را جوهر جمهوری‌خواهی می‌دیدند بعدها اختیارات بیشتر ریاست جمهوری را پذیرفتند.

بدین‌سان بررسی یک قانون اساسی ما را قادر می‌سازد که کشف کنیم

چگونه نظریه به عمل برگردانده می‌شود و چگونه جوّ عقاید سیاسی در زمانی که سند پیش‌نویس شد بعدها بر رفتار نهادهای کشور اثر می‌گذارد. بنابراین قانون اساسی تجسم نظریه‌ی سیاسی و تاریخ سیاسی است. ما این موقعیت را در رابطه با پیش‌نویس قانون اساسی آمریکا کامل‌تر بررسی خواهیم کرد.

اصول قانون اساسی آمریکا

پنجاه و پنج نفری که در سال ۱۷۸۷ برای پیش‌نویسی قانون اساسی آمریکا در فیلادلفیا گردهم آمده بودند زیر تأثیر تنوعی از اندیشه‌ها و اولویت‌ها قرار داشتند، این‌ها شامل نظریه قرارداد اجتماعی جان لاک و مفهوم تفکیک قوای منتسکیو بود.

منتسکیو در کتاب **روح قوانین** خود که در ۱۷۴۸ نوشته شده بود مدافع تفکیک قوا بود. بنا به عقیده‌ی وی اگر سه شاخه‌ی حکومت (تقنینی، اجرایی، قضایی) جدا باشند از جباریت و خودکامگی به مؤثرترین وجهی اجتناب می‌شود. این بدین معنا بود که هر شاخه باید از درجه‌یی خود مختاری برخوردار و کارکنان آن متفاوت باشند. این نظریه مورد توجه کسانی که پیش‌نویس قانون اساسی آمریکا را تهیه می‌کردند، واقع شد. این باور رواج داشت که رفتار نامعقول جرج سوم پادشاه انگلستان با مستعمره‌نشینان آمریکایی جرقه‌ی جنگ استقلال را در ۱۷۷۵ به حریقی شعله‌ور ساخته است. پادشاه تجسم تمامی سه کارکرد حکومت بود و بدین‌سان آماده‌ی حرکات جبارانه بود. از این رو، قانون اساسی کارکردهای قانون‌گذاری اجرایی و قضایی حکومت را به دسته‌ها و نهادهای مختلف احاله کرد.

یک مشکل تفکیک قوا اما این است که اگر اکیداً دنبال می‌شد هر شاخه‌ی حکومت فقط به خودش پاسخگو می‌بود، به عبارت دیگر با محدودیت‌های ناکافی که بر اقدامات آن‌ها تحمیل می‌شد، هر یک

می‌توانست بالقوه خودسرانه عمل کند (یعنی به شیوه‌یی غیرمنطقی و دیکتاتوری). بنابراین قانون اساسی آمریکا در پی آن بود که با تدارک تجربه‌ی قدرت سیاسی از طریق سامانه‌ی وارسی‌ها یا موازنه‌ها وظایف و کارکردهای کلیدی اجرایی یک شاخه در معرض بازبینی شاخه‌های دیگر قرار گیرد. بدین‌سان که قدرت رئیس جمهور در انتصاب اعضای شاخه‌ی اجرایی حکومت به انتصابات مقامات بالا تابع تصویب (تایید) سنا باشد. این اصل به روابط درون شاخه‌های حکومت گسترش یافت، طوری که در مورد کنگره اقدامات یکی از دو مجلس آن توانست به وسیله مجلس دیگر محدود شود. بدین‌سان است که نظام حکومت آمریکا به‌عنوان یکی از «نهادهای تفکیک شده تقسیم اختیارات» توصیف شده است.

مشکل اصلی با سامانه‌ی بازبینی‌ها و موازنه‌ها این است که می‌تواند منجر به سکون و رکود گردد. دخالت کسان بی‌شمار در تصمیم‌گیری ممکن است منجر به انجام نشدن هیچ چیز گردد زیرا یک گروه به نحو مؤثری کارکرد گروه دیگر را خنثا می‌کند.

پرسش

کارکردهای اصلی قانون‌های اساسی مدون را تحلیل کنید.

قانون‌های اساسی مدون به منزله‌ی اسناد زنده

چگونه قانون‌های اساسی مدون در درازمدت باقی می‌مانند؟

قانون اساسی‌های مدوّن طراحی شده‌اند که اسنادی مستمر و پایدار باشند. فرایند پیش‌نویسی و تصویب، فرایندی دراز مدت است بدین‌سان هیچ کشوری نمی‌تواند استطاعت تجمل بازی بازنویسی مکرر قانون اساسی خود را داشته باشد. بنابراین پرسشی که در برابر ماست این است که

چگونه سندی مکتوب در دوره‌ی خاص از زمان می‌تواند تا سال‌های بسیار بعد دوام بیاورد. به‌ویژه ما بررسی خواهیم کرد که چگونه یک قانون اساسی با تغییرات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بعدی می‌تواند سازگار شود، تغییراتی که ممکن است تأثیر مهمی بر نقش و کارکردهای حکومت داشته باشد و چگونه ممکن است به پیشامدهایی که در هنگام نوشتن آن سند وقوع آن‌ها به ذهن کسی خطور نمی‌کرد پاسخ دهد.

فرایند اصلاحیه‌ها

قانون اساسی‌ها عموماً حاوی قید و بندهایی هستند که برحسب آن‌ها اضافات و حذف‌هایی را می‌توان به سند اصلی وارد کرد. فرایند اصلاح اما تابع تنوع زیادی است. قانون اساسی‌های انعطاف‌پذیر آن‌هایی هستند که با فرایند قانون‌گذاری عادی قابل اصلاح‌اند. قانون اساسی نانوشته‌ی بریتانیا (بعداً درباره آن بحث خواهد شد) نمونه‌ی منابعی از قانون اساسی انعطاف‌پذیر است اما قانون اساسی آلمان نیز می‌تواند با قانون‌گذاری عادی تغییر یابد.

با وجود این معمولاً قانون اساسی‌ها را فقط با فرایندی می‌توان اصلاح کرد که جدا از فرایند قانون‌گذاری عادی مورد استفاده در یک کشور خاص است. این‌ها به قانون اساسی‌های انعطاف‌ناپذیر شهرت دارند.

اصلاحیه‌ها شیوه‌ی آشکاری برای روزآمد کردن یک قانون اساسی فراهم می‌کنند اصلاحیه‌هایی که به قانون اساسی آمریکا منضم شد شامل مسائل حقوق مدنی نظیر الغای برده‌داری، حق رأی زنان و معمول شدن عمومی سن ۱۸ سالگی برای رأی دادن. قدرت حکومت فدرال با اصلاحیه‌هایی که کنگره را مجاز برای تعیین مالیات و وصول آن نموده، بیشتر شد.

قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر ـ ایرلند و آمریکا

اصلاح قانون اساسی ایرلند مستلزم انجام یک همه‌پرسی برای تعیین پشتیبانی یا طرد هر تغییری در قانون اساسی توسط پارلمان است. نمونه‌های اصلاحیه‌هایی که با استفاده از چنین روشی انجام شد در رابطه با عضویت ایرلند در اتحادیه اروپا در ۱۹۷۲ و ۱۹۸۷ بود.

قانون اساسی آمریکا به دو طریق می‌تواند اصلاح شود. روشی که معمولاً به‌کار می‌رود مستلزم تصویب دو سوم اعضای هر دو مجلس کنگره برای تغییر است که به دنبال آن تقدیم آن به مجالس ایالتی یا تایید کنوانسیون‌هایی است که در سطح ایالت تشکیل می‌شود. هر پیشنهادی مستلزم پشتیبانی سه چهارم ایالات است که در قانون اساسی گنجانده شود. روش جایگزین به جای کنگره ایالات را قادر می‌سازد که فرایند اصلاح را آغاز کنند.

اصلاحیه‌ها عموماً در قانون اساسی‌های انعطاف‌پذیر به مراتب آسان‌تر تامین می‌گردد. هنگامی که فرایند اصلاح طولانی و کش داده می‌شود، تغییرات دشوارتر می‌گردد. از ۱۷۸۹ به بعد ۲۶ اصلاحیه به قانون اساسی آمریکا منضم شده است. تغییرات پرطرفدار (نظیر اصلاحیه‌ی حقوق مساوی در دهه‌ی ۱۹۷۰) نتوانست پشتیبانی کافی برای گنجایش در آن سند تامین کند. یک خطر بالقوه برای قوانین اساسی انعطاف‌ناپذیر این است که آن‌ها موفق نمی‌شوند در جریان تغییرات اجتماعی قرار گیرند.

بازنگری قضایی

راه دیگری که در آن قانون اساسی‌ها می‌توانند با اوضاع و احوال تغییر یافته سازگار شوند، از طریق فرایند بازنگری قضایی است که توسط قوه‌ی قضاییه صورت می‌گیرد. این مستلزم ارزیابی این است که مسئله یا مشکل معاصر با نصّ صریح یا روح قانون اساسی سازگار باشد که

قضات را قادر سازد اعمالی را که به نظر آنان، تخلف از حقوق اساسی کشور است، مرتفع سازند. قضات در اجرای این وظیفه ممکن است منحصراً از کارشناسی حقوقی خود استفاده کنند یا چنانکه در آلمان اتفاق افتاد پیش از رسیدن به حکم نظرات احزاب ذینفع را مورد توجه قرار دهند. بازنگری قضایی دادگاه‌ها را قادر می‌سازد که به هنگام لزوم قضاوت راجع به مسئله خاصی که در برابر آن‌ها قرار گرفته دیدگاه‌ها و ارزش‌های معاصر را در قانون اساسی کشور تزریق کنند. بازنگری قضایی ممکن است به حوزه‌ی فعالیت دولت بسط یابد یا ممکن است بر حقوق مدنی شهروندان تاثیر بگذارد. تصمیم دادگاه عالی آمریکا (۱۹۷۳) که تحت شرایط معین زنی حق سقط جنین داشت نمونه‌یی از تفسیر حقوقی قانون اساسی است.

در فرایند تعبیر و تفسیر دو مشکل پیش می‌آید: نخست، هنگامی است که ارزش‌های اساسی گنجانیده در این سند به علت تغییرات اجتماعی پهناوری که آن‌ها را غیرقابل اجرا می‌سازد جاذبه‌ی خود را از دست می‌دهد. در چنین شرایطی فرایند بازنگری قضایی ممکن است نتواند قانون اساسی را با اقلیم جدید عقاید منطبق سازد و ممکن است اجباراً با سند جدیدی تعویض گردد. مشکل دوم این است که قبول این نکته که قانون اساسی سندی است که معنای آن می‌تواند به وسیله‌ی تفسیر حقوقی تعیین شود ممکن است به از دست رفتن توانایی‌اش در جلوگیری اقدامات حکومت منجر شود. توانایی انطباق یک قانون اساسی به این شیوه ممکن است به مجازاتی بینجامد که به هر عملی داده می‌شود که حکومت مایل است بر عهده گیرد، به‌ویژه هنگامی که حکومت می‌تواند قضات را منصوب نماید. در این شرایط قانون اساسی به گونه‌یی بامعنا اقدامات حکومت را محدود نمی‌کند یا آن را مجبور به تایید و

صحه گذاشتن به هر معیار اساسی رفتار نمی‌سازد. بدین گونه در این وقت حکومت دیگر منبع مستقل قدرت که ضرورت دارد به مثابه‌ی میانجی بی‌طرف عمل کند، نمی‌باشد.

قانون اساسی نامدون انگلستان

اطلاعات مربوط به ساختار حکومت بریتانیا را در کجا می‌توان یافت؟

بریتانیا دارای قانون اساسی نامدون است. به استثنای دوره‌ی کامنولث، ۶۰ ـ ۱۶۴۹، در آنجا هیچ انقلاب سیاسی یا بحران سیاسی بنیادی برای توجیه نوشتن یک قانون اساسی نبوده است. فرایندهای حکومت تابع انطباق‌های تدریجی بوده است که آن‌ها را قادر ساخته است که تغییرات عمده را از جمله انقلاب‌های کشاورزی و صنعتی را در سده‌های هجدهم و نوزدهم ملحوظ دارند و نقش دولت را پس از ۱۹۴۵ گسترش دهند. بدین گونه، سندی در دست نیست که مخزن اساسی اطلاعات مربوط به عملیات شاخه‌های حکومت یا حقوق و آزادی‌های اتباع انگلستان را فراهم سازد. در عوض، اطلاعات معمولی گنجانیده در یک قانون اساسی پراکنده است. طیف گسترده‌یی از منابع مکتوب و نامکتوب برای قانون اساسی انگلستان وجود دارد.

منابع قانون اساسی انگلستان

منابع عمده‌ی قانون اساسی نامدون انگلستان به شرح زیر می‌باشند:

قوانین مصوب

نمونه‌های بی‌شماری از قوانین پارلمانی هستند که بر پایه‌ی آن‌ها نظام حکومتی بریتانیا عمل می‌کند شامل قوانین ۱۹۱۱ و ۱۹۴۹ (که ناظر بر

رابطه‌ی میان مجلس عوام و مجلس اعیان‌اند که اختیارات مجلس اعیان را معین کرده‌اند) و قانون‌های دادگاه‌ها، ۱۹۷۱ (که سامانه‌ی کنونی دادگاه‌های جنایی را تثبیت کرد). حکومت تفویض شده برای اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی، قانون ۱۹۹۸ اسکاتلند، قانون ایرلند شمالی و قانون حکومت ویلز و قانون حقوق انسانی ۱۹۹۸، حقوق اساسی شهروندان را در انگلستان تنظیم کرد.

قانون اروپایی

رابطه‌ی انگلستان با جامعه‌ی اروپایی در ۱۹۷۲ متضمن ادغام کنوانسیون اروپایی، پیمان‌های رم و ۴۳ جلد قانون اروپایی موجود در حقوق انگلستان بود. این تدارکات و قانون اروپایی بعدی نقش مهمی را در تعیین کارکرد نظام حکومتی انگلستان ایفا می‌کنند.

تفسیر قضایی

به لحاظ سنتی، اصل حاکمیت پارلمان مانع دادگاه‌های انگلستان از اعلام مصوبات بی‌ارزش و باطل پارلمان شد به این دلیل که مضمون‌های آن‌ها مواد قانون اساسی را نقض می‌کنند. فرایند بازنگری منحصراً ناظر بر تعیین این نکته بود که آیا اختیارات ناشی از مصوبات مزبور توسط شاخه‌ی اجرایی حکومت یا به وسیله‌ی لایه‌های پایینی حکومت نظیر مقامات محلی به درستی اجرا شده است یا خیر ولی عضویت بریتانیا در اتحادیه‌ی اروپایی متضمن این است که دادگاه‌ها تعیین کنند آیا قانون‌گذاری پارلمان با قوانین اروپایی که بر آن تقدم دارد سازگار هست یا خیر. قانون و حقوق انسانی ۱۹۹۸ قضات ارشد را قادر می‌سازد که ارزیابی کنند که آیا قانون دیگری با اصول این اقدام سازگار هست یا نه.

این موقعیت آخر برای مثال در دسامبر ۲۰۰۴ اتفاق افتاد هنگامی که «لردهای حقوق» از کاربرد قانون ۲۰۰۱ ضدتروریسم جنایت و امنیت توسط حکومت انتقاد کردند، قانونی که برای بازداشت نامعین بدون محاکمه مظنونان خارجی به ترور تدارک دیده شد. در این مورد استدلال شد که اقدامات حکومت ناقض قانون حقوق بشر می‌باشد. این امر حکومت را به تعویض بازداشت نامعین با «احکام کنترل» مدت محدود در قانون جلوگیری در تروریسم ۲۰۰۵ منع کرد.

حقوق عرفی

حقوق عرفی ناشی از آداب و سنن تاریخی و از تصمیم‌های قضات هنگام لزوم تفسیر معنای دقیق قانون ناشی می‌شود. بسیاری از آزادی‌های فردی نظیر آزادی تجمع، بیان، جنبش و حریم خصوصی ریشه در حقوق عرفی دارد.

قراردادها[1]

بسیاری از امور مربوط به کارکردهای حکومت با رسوم و رویه‌هایی صورت می‌گیرد که به‌عنوان طرز رفتارپذیرفته شده است. نمونه‌یی از این راجع به مسئولیت وزارتی است که بر رابطه میان شاخه‌های اجرایی و تقنینی حکومت حاکم است.

از امتیازات قرارداد یکی این است که قرارداد را اگر اوضاع و احوال ایجاب کند می‌توان نادیده انگاشت. معلق گذاشتن اصل مسئولیت وزارتی جمعی از سوی هارولد ویلسون در کارزار همه‌پرسی پیرامون عضویت

1. Conventions

دائمی بریتانیا در جامعه‌ی اقتصادی اروپا در ۱۹۷۵ نمونه‌ی مصلحت سیاسی بی‌اعتنایی به اقدام قانونی عادی بود. این حکومت کارگری را قادر ساخت که از اخذ تصمیمی که پیامدهای آن به وحدت حزب کارگر آسیب می‌زد اجتناب کند.

پرسش

تفاوت‌های عمده‌ی میان قانون‌های اساسی مدون و نامدون در چیست؟

اصلاح قانون اساسی در انگلستان

از ۱۹۹۷ به بعد چه تغییراتی در قانون اساسی انگلستان داده شده است؟

به استثنای قانون اروپایی و قانون حقوق بشر هیچ حکم قانون اساسی برتر از قانون مصوبه‌ی عادی نیست. منابع دیگر قانون اساسی سرانجام تابع این است. از این رو قانون اساسی عبارت از همان حکمی است که پارلمان می‌دهد. این اشارات ضمنی مهمی برای رهبری حکومت دارد. اقداماتی که پارلمان انجام می‌دهد (و حکومتی که بر آن کنترل دارد) فقط به هواداری از برداشت‌های عامه پسند محدود است در باب اینکه رفتار درست چیست. بدین گونه محدودیت‌هایی که قانون اساسی بریتانیا بر کارکردهای حکومت تحمیل می‌کند بیشتر معنوی است تا قانونی.

مسئولیت وزارتی در انگلستان

دو نوع مسئولیت وزارتی وجود دارد. مسئولیت وزارتی فردی به رابطه‌ی میان وزیران و وزارتخانه‌هایی که زیر نظارت است بستگی دارد. وزیر به‌عنوان رئیس سیاسی یک وزارتخانه انتظار می‌رود پاسخگوی تمامی اقداماتی باشد که بر عهده آن وزارتخانه است. اگر وزارتخانه مرتکب

خطایی جدی گردد، وزیر ممکن است در معرض مجازات کاهش مواجب خود باشد که سرانجام به برکناری‌اش خواهد انجامید. اما اگر خطا از نوعی باشد که سبب لطمات سیاسی جدی به حکومت شده است، وزیر ممکن است تحت فشار نخست‌وزیر وادار به استعفا گردد.
در شرایط افراطی نخست‌وزیر ممکن است وزیر را برکنار کند. در ۲۰۰۶ افشاگری‌های حاکی از اینکه وزارت کشور به بیش از ۱۰۰۰ زندانی خارجی اجازه داده بود که پس گذراندن مدت محکومیت خود به جای بازگرداندن به کشورهای‌شان در بریتانیا اقامت کنند، به برکناری وزیر کشور انجامید. کنوانسیون مسئولیت فردی ایجاب نمی‌کند که وزیران در نتیجه نوعی بی‌مبالاتی شخصی برکنار شوند (یا مجبور به استعفا گردند). این منحصراً مربوط است به نقش رسمی که آنان درون یک وزارتخانه اشغال می‌کنند.
مسئولیت وزارتی جمعی شامل رابطه‌ی تمامی شاخه‌ی اجرایی با قوه‌ی قانون‌گذاری است. فرض می‌شود که مسائل عمده‌ی سیاسی، ولو مربوط به یک وزارتخانه‌ی خاص، در سطح کابینه بحث شده است و بدین گونه سیاست عملی حکومت را تشکیل می‌دهد. دو نتیجه از این فرض به دست می‌آید. نخست آنکه وزیران برای تمامی اقلام سیاست حکومت جمعاً به مجلس عوام پاسخگو هستند. یک رأی «عدم اعتماد» به کابینه مستلزم برکناری همه اعضای آن است. دو دیگر آنکه در حالی که یک وزیر حق دارد نظرات خود را راجع به مسئله‌ی مورد بحث در کابینه ابراز دارد، زمانی که تصمیم گرفته شد تبعیت از آن برای همه‌ی شرکت‌کنندگان الزام‌آور است. وزیری که با تصمیم اتخاذ شده موافق نیست یا استعفا می‌دهد یا از آن اطاعت می‌کند و آماده است آشکارا از نتیجه بحث دفاع کند.

اصلاحات در قانون اساسی در حکومت کارگری (۱۹۹۷)

حکومت کارگری منتخب ۱۹۹۷ به شماری اقدامات به منظور انجام اصلاحات در قانون اساسی دست زد. تغییرات عمده در زیر عبارتند از:

تمرکززدایی یا تفویض اختیارات[1]

تمرکززدایی یا تفویض به منظور نزدیک کردن حکومت به مردم، حاوی سه فقره بود که در ۱۹۹۸ در مورد اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی به اجرا گذاشته شد.

روند تشکیل حکومت اسکاتلند برای ایجاد پارلمان اسکاتلند با ۱۲۹ عضو به مدت ۴ سال بود این نهاد نخست‌وزیری را منصوب کرد که به نوبت وزیران دیگری را که در برابر نخست‌وزیر مسئول‌اند انتخاب می‌کند. پارلمان اسکاتلند توانست درباره تمامی امور داخلی از جمله سلامت، آموزش و پرورش، امور حقوقی و داخلی قوانینی بگذرانند. بودجه‌ی آن از طریق کمک مالی حکومت مرکزی (یا کمک اختصاصی که در ۲۰۰۶ در حدود به ۳ میلیارد پوند بود) و می‌تواند به «مالیات پارچه‌ی اسکاتلندی[2] منضم شود، تامین می‌گردد. این به پارلمان اسکاتلند اجازه می‌دهد نرخ استاندارد مالیات بر درآمد را تا ۳ پنس در پوند متغیّر سازد. بدین گونه که امکان تکمیل بودجه‌ی آن از درآمد خودزای تحمیل بر کسانی که برای بیش از نیمی از سال در اسکاتلند زندگانی می‌کنند به‌وجود آورند. از این اختیار اما تا کنون استفاده نشده است. طیف وسیعی از موضوع‌ها (از جمله قانون اساسی انگلستان به امور خارجی، مالی، سیاست اقتصادی و پولی، دفاع و امنیت ملی، اخلاق پزشکی،

---

1. Devolution
2. Tartan

امنیت اجتماعی و استخدام) برای پارلمان وست مینستر محفوظ ماندند. به علاوه وزارت اسکاتلند تقویت شد که مصوبات پارلمان اسکاتلند را رد کند و قوانینی را که می‌پندارد نامناسب است متوقف سازد و تضمین کند که پیمان‌های بین‌المللی انگلستان در اسکاتلند محترم است. قانون اسکاتلند لزوم توجه به حداقل شمار نمایندگان اسکاتلند در مجلس عوام را لغو کرد.

روند تشکیل حکومت ویلز در ۱۹۹۸ مجمعی ۶۰ نفری تدارک دید. این نهاد یک دبیر اول را انتخاب می‌کند که سایر دبیران مجمع را برمی‌گزیند. اختیارات سرپرست «وزارت ویلز» به نهاد جدید منتقل شد و بدین وسیله آن‌ها در معرض پاسخگویی قرار گرفتند. مجمع اختیارات قانون‌گذاری یا وصول مالیات مستقل ندارد و کلاً متکی به کمک مالی حکومت مرکزی (که در ۱۹۹۷، جمع کل آن بالغ بر ۶/۹ میلیارد پوند بود) باقی ماند. این سامانه بدین‌گونه سامانه‌یی را تدارک دید که ترتیبات اداری موجود را در مقابل تمرکززدایی دمکراتیزه کرد.

در ۱۹۹۸ روند تشکیل ایرلند شمالی مجمعی با ۱۰۸ عضو فراهم کرد. شاخه‌ی اجرایی مرکب از ۱۲ وزیر بود. سر وزیر و معاون وی منتخب مجمع و وزیران برحسب قاعده‌یی انتخاب شدند که تضمین کند که کمیته‌ی اجرایی مجمع منعکس‌کننده‌ی قدرت احزاب در مجمع باشد. ولی مشکلات در تامین همکاری سلطنت‌طلبان و جمهوری‌خواهان منجر به این شده است که فعالیت مجمع به گونه‌یی ادواری به تعلیق درآید که در نتیجه، حاکمیت مستقیم از پارلمان وست مینیستر (لندن) تداوم یابد.

ترتیبات انتخاباتی برای این ساختار تمرکززدای حکومت همچنین تمایل به نزدیکی حکومت به مردم را بازتاب داد. مجمع ایرلند شمالی بر مبنای رأی واحد قابل انتقال انتخاب شد. در اسکاتلند و ولز سامانه‌ی

انتخابی یک سامانه‌ی بیشترین آراء (اکثریت نسبی آراء) و در رأس آن اعضای اضافی منتخب سامانه‌ی فهرست حزبی ناحیه است.

حکومت کارگری همچنین روش تشکیل لندن بزرگ را در ۱۹۹۹ تعیین کرد. این حکومت کلان شهر استراتژیک جدیدی برای لندن تدارک دید مشتمل بر یک مجمع ۲۵ عضوی (که ۱۴ نفر آن با سامانه‌ی بیشترین آراء و ۱۱ نفر اعضای مافوق منتخب فهرست‌های حزبی که توسط احزاب سیاسی متوقف مانده بود) و یک شهردار که مستقیماً با سامانه‌ی آراء تکمیلی انتخاب می‌گردد.

قانون حقوق بشری ۱۹۹۸

حکومت کارگری قانونی را در ۱۹۹۸ ارائه کرد که کنوانسیون اروپایی برای حمایت از حقوق بشری و آزادی‌های بنیادی را (که ابتدای کار در ۱۹۵۰ متوقف شده بود) وارد حقوق انگلستان کرد این حقوق عبارتند از:

- حق زندگی (ماده‌ی ۲)
- ممنوعیت شکنجه (ماده‌ی ۳)
- ممنوعیت برده‌داری و کار اجباری (ماده‌ی ۴)
- حق زندگی و امنیت (ماده‌ی ۵)
- حق محاکمه‌ی عادلانه (ماده‌ی ۶)
- حق مجازات نشدن مگر به موجب قانون (ماده‌ی ۷)
- حق احترام به زندگی خصوصی و خانوادگی (ماده‌ی ۸)
- آزادی تفکر، وجدان و مذهب (ماده‌ی ۹)
- آزادی بیان (ماده‌ی ۱۰)
- آزادی، تشکیل اجتماعات و انجمن‌ها (ماده‌ی ۱۱)
- حق ازدواج (ماده‌ی ۱۲)

- ممنوعیت تبعیض (ماده ۱۴)
- حمایت از مالکیت (ماده ۱ پروتکل ۱)
- حق آموزش (ماده‌ی ۲ پروتکل)
- حق انتخاب آزاد (ماده‌ی ۳ از پروتکل ۱)

این حقوق اما جایگاه برابر ندارند. ماده ۳ مطلق است و هرگز نمی‌تواند نقض شود. ماده ۲، ۴، ۵، ۶، ۷ پایه است اما ممکن است به علل خاص و شناخته شده در کنوانسیون محدود گردد مواد ۸، ۹، ۱۰ و ۱۱ حقوق محرز شده‌یی هستند که ممکن است در رابطه با شرایط معین در کنوانسیون متوقف گردند رویه‌ی کناره گرفتن از کنوانسیون حقوق بشری به «خدشه وارد کردن» معروف است.

حقوق انسانی

حقوق انسانی عبارت‌اند از حقوق اساسی که باید برای حیات تمامی موجودات بشری در هر جامعه‌یی مهیا باشد. حقوق انسانی به خلاف حقوق مدنی (که برای کشورهای منفرد خاص هستند) در کابردشان جهان‌روا می‌باشند.

حقوق انسانی از سنت حقوق طبیعی تحول یافت که در پی استقرار مرزهایی بود که از موجود فردی ذینفع توسط شهروندان دیگر یا توسط حکومت حمایت کند و بنابراین پیوستگی تنگاتنگی با هدف لیبرالیسم داشت که حکومت باید در اعمال خود محدود شود و این یک جنبه‌ی مهم تفکر لیبرال را تشکیل می‌داد. بدین‌سان این حقوق اساساً سلبی و در پی آن بود که محدودیت‌هایی را بر اعمالی که دیگران ممکن است بخواهند بر عهده گیرند تحمیل کند. فیلسوف سیاسی انگلیسی، جان لاک، پیشنهاد کرد که حقوق انسانی «زندگی، آزادی و مالکیت» را در برگیرد در حالی که سیاستمدار آمریکایی توماس جفرسون نشان داد که حقوق مزبور باید شامل «زندگی، آزادی و تعقیب خوشبختی» باشد. این‌ها حقوقی بودند که تمامی

افراد صرفاً به‌عنوان برآیند موجود بشری بودن سزاوار آن بودند و هیچ حکومتی نمی‌توانست آن را نادیده گیرد زیرا مبادرت به این کار انکار بشریت آنان می‌بود.

کنوانسیون اروپایی حقوق بشری در سال ۱۹۹۸ در قانون حقوق بشر ادغام شد. در تحت این قانون نقض این حقوق یک تخلف محسوب خواهد شد: دادگاه عالی اجازه خواهد داشت آسیب‌های وارده به شاکیانی را که شکایت آن‌ها مورد تایید قرار گیرد قبول کند. قانون جدید آن را برای مقامات دولتی (از جمله حکومت، دادگاه‌ها و نهادهای خصوصی که کارکردهای دولتی دارند) غیرقانونی شناخت که در تناقض با قانون‌هایی که به منظور حقوق انسانی طراحی شده عمل کنند و لازم دانست که آن مقامات به دفاع مثبت از حقوق مشمول در قانون مزبور بپردازند. در منطبق کردن موضوع‌های حقوق بشری اختیارات قوه‌ی قضاییه به نحو قابل توجهی افزایش یافت.

در برخی کشورها (نظیر کانادا) قانون حقوق بشری به قضات اختیار می‌دهد هر قانونی را که با این اصول اساسی مغایرت دارد. متوقف سازند. چنین موردی در انگلستان نیست (مگر در مورد قانونی که در پارلمان‌های اسکاتلند و ویلز تصویب شد). قضات در تحت قانون حقوق بشر اختیار دارند که قانون مصوب پارلمان را «ناسازگار با کنوانسیون» اعلام کنند و بدین گونه مفهوم حاکمیت پارلمان را محترم شمارند. هر چند که فرض می‌شد که اعلامیه‌هایی از این نوع از سوی دادگاه‌ها، حکومت و پارلمان را وا می‌دارد که اقدامات تصحیح‌کننده‌یی را به سرعت معمول دارند که چنین شکایاتی از قانون را با کنوانسیون حقوق بشر مترادف سازند، هیچ چیز مانع یکی از این نهادها در نادیده گرفتن چنین مقرراتی نشد. این ممکن است شخصی مظلوم را وادارد که موضوع را به استراسبورگ احاله دهد و بدین‌گونه اعلام کند که قانون اساساً در اثبات وضع موجود در اعتنا به دفاع از حقوق بشر ناکام مانده است.

اصلاح مجلس اعیان

مشکل اصلی با مجلس اعیان (که اغلب به «مجلس علیا» تعبیر می‌شود) این بود که اکثریت اعضای آن عضویت در این مجلس علیای پارلمان را به ارث می‌برند. هر چند اختیار گرفته شده از این عنصر موروثی تا حدی در ۱۹۵۸ با حضور ریش سفیدان قوم (یعنی اشخاص نامزد شده توسط نخست‌وزیر برای مجلس اعیان) کم‌رنگ شد. هیچ یک از اعضای این مجلس از سوی عامه‌ی مردم انتخاب نشد. مشکل دیگر این بود که اکثریت بزرگ ریش سفیدان موروثی از حزب محافظه‌کار حمایت می‌کردند، بدین‌گونه که به مجلس اعیان یک اکثریت محافظه‌کار درون ساخته می‌دادند.

حکومت کارگری با احتیاط به اصلاح مجلس اعیان آغاز کرده است قانون تشکیل مجلس اعیان مصوب ۱۹۹۹ تقریباً تمامی ریش سفیدان موروثی را برکنار کرد (فقط ۹۲ نفر از ۷۵۰ نفر باقی ماند) و در همان سال یک کمیسیون سلطنتی به ریاست لرد ویکهام برای بررسی نقش کارکردها و ترکیب آینده‌ی این نهاد تشکیل شد. گزارش آن در ۲۰۰۰ (مجلسی برای آینده) پیشنهاد کرد که مجلس اعیان باید نهاد بازنگر و مشورتی باشد که نقش آن مکمل نه ویرانگر مجلس عوام باشد. گزارش همچنین پیشنهاد کرد که اکثر انتصابات باید توسط یک کمیسیون انتصابات صورت گیرد.

پیرو این گزارش یک کمیسیون انتصابات در ۲۰۰۰ تشکیل شد که نامزدی تمامی اعضای مجلس اعیان غیر از کسانی که از سوی احزاب سیاسی نامزد شده بودند بر عهده گیرد. در ۲۰۰۲ کمیته‌ی مشترک (مرکب از اعضای مجلس عوام و مجلس اعیان) درباره‌ی اصلاح به وجود آمد که نخستین گزارش آن در آن سال شماری گزینش‌ها مربوط به ترکیب آن

نهاد را بررسی کرد. هر چند انتخاب دستکم برخی از اعضای آن اصلاحی است که احتمالاً باید در آینده تعقیب شود، تاکنون هیچ پیشرفتی در این جهت صورت نگرفته است.

پرسش

مسائل مورد بحث را در بخشی که به اصلاحات در قانون اساسی حکومت کارگری بعد از ۱۹۹۷ پرداخته است انتخاب کنید.

درباره‌ی اهمیت تغییراتی که در این دوره انجام شده نظر بدهید.

فصل ۹

شاخه‌ی اجرایی حکومت

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

* **کارکردهای شاخه‌ی اجرایی حکومت**
* **نقش رئیس قوه‌ی اجرایی**
* **شاخصه‌های حکومت ریاست جمهوری و کابینه**

نقش شاخه‌ی اجرایی

شاخه‌ی اجرایی حکومت چیست؟

دو دسته‌ی متمایز از مردم شاخه‌ی اجرایی حکومت را می‌گردانند. این‌ها عبارتند از سیاستمداران و مقامات حقوق‌بگیر دائمی. چون ما کارکردهای دسته‌ی دوم را که «دیوان سالار» نامیده می‌شوند در فصل ۱۰ بررسی خواهیم کرد، در این فصل فقط به نقش سیاستمداران که شاخه‌ی اجرایی حکومت را هدایت می‌کنند خواهیم پرداخت.

مهار سیاسی امور دولت در اختیار گروه وسیعاً متشکل گماشتگان سیاسی است. ما معمولاً به این‌ها به‌عنوان «حکوت» اشاره می‌کنیم. برای مثال، در انگلستان حکومت عبارت است از نخست‌وزیر، کابینه و وزیران پایین رتبه‌تر. در آمریکا این هیئت مرکب از رئیس جمهور و کابینه است. در چارچوب لیبرال دمکراسی‌ها، حکومت‌ها یا پارلمانی یا اجرایی هستند.

> **هسته‌ی اجرایی**
>
> عبارت هسته‌ی اجرایی اشاره است به آن نهادها، کارگزاری‌ها یا روال‌هایی که مسئول هماهنگ کردن سیاست و مدیریت کشاکش درون حکومت ملی هستند. در انگلیس هسته‌ی اجرایی شامل نخست‌وزیر، کابینه و کمیته‌ها، خزانه‌داری، دفتر کابینه، ادارات دولتی و جلسات غیررسمی است که اغلب بر نخست‌وزیر متمرکزاند.

در یک نظام پارلمانی حکومت شاخه‌ی اجرایی حکومت از قوه‌ی قانون‌گذاری برمی‌خیزد و نیز برای اقدامات خود جمعاً پاسخگوی این نهاد است. مقام رئیس دولت یا رئیس کشور جدا از رئیس اجرایی است، نفر اخیر رهبر بزرگ‌ترین حزب سیاسی (یا ائتلاف احزاب) است که بر اکثریت مجلس فرمان می‌راند و توسط رئیس کشور به تشکیل حکومت دعوت می‌شود. دوره‌ی تصدی وی بر قدرت وابسته به حفظ پشتیبانی مجلس است و رئیس قوه‌ی مجریه نوعاً از توانایی برخورداری از توصیه‌ی انحلال مجلس به رئیس کشور است که امر به انتخابات عمومی می‌دهد. کشورهایی که دارای این شکل حکومت هستند عبارت از انگلستان و آلمان‌اند.

در انگلستان، نخست‌وزیر، اعضای کابینه و وزیران پایین رتبه اعضای پارلمان هستند. (اکثراً از مجلس عوام بیرون می‌آیند). حکومت با رضایت پارلمان، به‌ویژه مجلس عوام کار می‌کند که دارای جواز نهایی است که با یک حرکت رأی عدم اعتماد آن را ناگزیر به استعفا می‌کند. در آلمان صدراعظم از بزرگ‌ترین حزب در بوندستاگ (یا ائتلافی از اکثریت در آن مجلس) منصوب می‌شود. صدراعظم دارای قدرت قابل ملاحظه‌یی است شامل کنترل بر سیاست اقتصادی، دفاع و امور خارجه و انتصاب وزیرانی که حکومت فدرال را تشکیل می‌دهند.

تسلط اجرایی بر مجلس غالباً به نخست‌وزیران در چنین سامانه‌هایی از حکومت اختیارات قابل ملاحظه‌یی می‌دهد. ولی محدودیت‌هایی نیز در این مورد وجود دارد. حکومتی با اکثریت اندک یا بدون اکثریت ممکن است برای ماندن در قدرت ناگزیر شود که به شماری از نمایندگان وابسته به احزاب دیگر متکی باشد. در چنین شرایطی نخست‌وزیر ممکن است مجبور شود با تقاضاهای سیاستمدارانی که حکومت بر آن‌ها تکیه می‌کند موافقت

کند یا با تهدید شکست روبه‌رو گردد. حکومت ائتلافی ممکن است قدرت نخست‌وزیر را بیشتر محدود سازد.

یک نظام حکومت ریاستی ساختاری سیاسی است که در آن پرسنل متفاوتی شاخه‌های اجرایی و قانون‌گذار را تشکیل می‌دهند. شاخه‌ی اجرایی برای مدت ثابتی انتخاب می‌شود و جایگاه رئیس کشور را نیز اشغال می‌کند. قوه‌ی مقننه رابطه‌ی رسمی با شاخه‌ی اجرایی حکومت ندارد غیر از توانایی‌اش برای برکناری رئیس جمهور از راه فرایند استیضاح و رئیس جمهور اختیار انحلال قوه‌ی مقننه و فراخوان یک انتخابات عمومی را ندارد. این سامانه‌ِی حکومت در هر دو آمریکای شمالی و جنوبی دیده می‌شود.

مسئولیت جمعی وزیران

سازوکارهای فرایند مسئولیت جمعی وزیران متنوع است. در انگلستان یک رأی «عدم اعتماد» به حکومت از سوی مجلس عوام معمولاً به برکناری حکومت و انتخابات عمومی می‌انجامد. این واقعه در ۱۹۷۹ اتفاق افتاد یعنی هنگامی که مجلس عوام به حکومت کارگری و در رأس آن جیمز کالاتان ابراز عدم اعتماد کرد.

ولی برای عزل حکومت در آلمان، بوندستاگ لازم است آنچه را که به «رأی سازنده‌ی عدم اعتماد» موسوم است بگذراند. این مستلزم یک رأی عدم اعتماد به صدراعظم همراه با گزینش یک جایگزین است (که لازم هست اکثریت مطلق آراء را در بوندستاگ به دست آورد). این فرایند در ۱۹۸۲ هنگام تعویض صدراعظم اشمیت با صدراعظم کهل، به دنبال تصمیم دمکرات‌های آزاد برای تشکیل حکومتی ائتلافی با دمکرات‌های مسیحی اتفاق افتاد.

اختیارات ریاست جمهوری با توجه به نیاز به پشتیبانی از اقدامات اجرایی معین محدود است. بدین قرار یک مشکل عمده که رئیس قوه‌ی مجریه با آن مواجه است، چگونگی تجهیز قوه‌ی مقننه برای تامین حصول اهداف سیاسی‌شان است.

ولی سامانه‌های دورگه‌یی هم هست که عناصری از سامانه‌های پارلمانی و ریاستی حکومت را در برمی‌گیرد. در اسراییل، برای مثال از ۱۹۹۶ به بعد نخست‌وزیر مستقیماً انتخاب شده است اما در برابر پارلمان (کنست) مسئول است. نظام حکومتی فرانسه نیز نمونه‌یی از این است که ما اکنون جزئیات بیشتر آن را مورد بحث قرار می‌دهیم.

نظام حکومتی فرانسه

در فرانسه، تقسیم سنتی قدرت که میان نظام‌های پارلمانی و ریاستی حکومت وجود دارد با ظهور رهبری دوگانه‌ی درون شاخه‌ی اجرایی حکومت مسدود شده است.

قانون اساسی ۱۹۵۸ نوع تازه‌یی از ریاست جمهوری با اختیارات اضافه از اختیاراتی که معمولاً مربوط به رئیس کشور است مستقر کرد. به رئیس جمهور طیف گسترده‌یی از کارکردها و اختیارات داده شد که آن‌ها را به مورد اجرا بگذارد. این‌ها شامل مقام ضمانت‌کننده‌ی استقلال ملی و حمایت‌کننده‌ِی کارکرد اختیارات عمومی و تداوم دولت است. وظایف کلیدی شامل انتصاب یک نخست‌وزیر به‌عنوان ریاست کابینه و فرمانده‌ی کل نیروهای مسلح بود. اختیارات فوق‌العاده‌ی ویژه نیز می‌توانست توسط رئیس جمهوری به اجرا درآید. قدرت و اعتبار رئیس جمهوری رشد یافته است به‌ویژه از هنگام انتخاب مستقیم که در ۱۹۶۲ معمول شد. «بربادرفتن پادشاهی» قدرت از سوی رئیس جمهوری

جدید ژاک شیراک در انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹۵ تصدیق شد. رئیس جمهوری به مدت ۷ سال (و اکنون ۵ سال) بر سرکار است و قدرت به‌مثابه‌ی یک غنیمت سیاسی کلیدی فرانسه محسوب می‌شود.

تقسیم قدرت میان رئیس جمهور و نخست‌وزیر برای فهم عملیات سامانه‌ی فرانسوی حکومت اهمیت اصلی دارد. یک نقش عمده‌ی ریاست جمهوری عزل و نصب نخست‌وزیر است. یک نخست‌وزیر جدیداً منصوب شده ناگزیر نیست در پی رأی اعتماد ویژه‌یی از مجمع ملی باشد هر چند که در برابر آن نهاد باید پاسخگو باشد ولی در چنین گزینش رئیس‌جمهوری ترکیب سیاسی مجمع ملی محدود است. بنابراین در نتیجه قدرت رئیس جمهوری هنگامی که حزب رئیس جمهور کنترل مجمع ملی را در دست دارد و نخست‌وزیر به نحو موثری از سوی او نامزد می‌شود بزرگ‌ترین مقام کشور است.

اما اگر رابطهِ حزبی رئیس جمهور و اکثریت در قوه‌ی مقننه اختلاف پیدا کند رئیس جمهور ناگزیر است نخست‌وزیر و حکومتی را برگزیند که از پشتیبانی مجمع ملی برخوردار باشد. نخست‌وزیر احتمال بیشتر هست که در چنین موقعیتی مقتدر عمل کند زیرا از پایگاه قدرتمندتر جداگانه‌یی برخوردار است و به‌طور کلی برای رسیدن یا حفظ قدرت به پشتیبانی رئیس جمهور نیازی ندارد. بدین‌سان این ممکن است قدرت رئیس جمهور را کاهش دهد و این در فاصله‌ی ۱۹۸۶ و ۱۹۸۸ و میان ۱۹۹۳ و ۱۹۹۵ اتفاق افتاد هنگامی که رئیس جمهوری سوسیالیست (فرانسوا میتران) مجبور شد با حکومت متعلق به جناح راست زیر سلطه‌ی گلسیت‌ها همزیستی کند. بعدها همین اتفاق به نوعی دیگر میان ۱۹۹۷ و ۲۰۰۰ افتاد زمانی که رئیس جمهوری گلسیت‌ها ژاک شیراک

ناگزیر شد لیونل ژوسپین سوسیالیست را پس از پیروزی وی در انتخابات مجمع ملی به نخست‌وزیری منصوب کند. ولی پس از انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۰۲ شیراک رئیس جمهور توانست یک سیاستمدار محافظه‌کار (ژان پی‌یر رافارین) را به‌عنوان نخست‌وزیر برگزیند. او تا ۲۰۰۵ هنگامی که جای خود را به محافظه‌کار دیگری ــ دومینیک دو ویله‌پین ــ سپرد بر سرکار باقی ماند.

در چنین ادوار همزیستی اما یک رئیس جمهوری چندان هم ناتوان نیست، در نهایت او ممکن است قوه‌ی مقننه را منحل اعلام کند.

در سپتامبر ۲۰۰۰ رأی‌دهندگان در یک همه‌پرسی به کاهش مدت ریاست جمهوری در فرانسه به ۵ سال رأی دادند این اصلاح، ادوار هم‌زیستی ناگزیر را در آینده کاهش خواهد داد. هر چند که بالقوه ثبات اوضاع هنگامی که رئیس جمهور به مدت درازی در قدرت می‌ماند به میزان زیادی قربانی می‌شود.

پرسش

با استفاده از مثال‌ها، اختلافات عمده‌ی میان حکومت ریاستی و پارلمانی را فهرست کنید.

ارتباطات درون شاخه‌ی اجرایی

قدرت درون حکومت چگونه توزیع می‌شود؟

رهبری درون حکومت بر عهده‌ی رئیس قوه‌ی مجریه است. او اعضای دیگر حکومت را منصوب می‌کند و معمولاً از موقعیتی برتر درون آن برخوردار است و به او به‌عنوان «رهبر» ملت می‌نگرند.

وظایف کلیدی رئیس قوه‌ی اجرایی

- آغاز شدن ارائه‌ی پیشنهادات برای خط مشی حکومت. اغلب این از مانیفست انتخاباتی حزب برمی‌آید، هر چند که اجرائیات اصلی لزوماً باید به مسائل پیش‌بینی نشده‌یی نیز پاسخ دهد که توجه حکومت را می‌طلبد.
- سرپرستی اداره‌ی امور و اجرای سیاست‌ها و هدایت کلی حکومت. ایفای این نقش راهبردی ممکن است این معنا را به ذهن متبادر کند که رئیس اجرایی در فعالیت‌های خاص بخش‌های انفرادی حکومت نیز دخالت دارد. در نتیجه چنین فعالیت‌هایی کار حکومت میزانی از انسجام پیدا می‌کند.
- تجهیز پشتیبانی برای سیاست‌های حکومت. این ممکن است مستلزم ارتباط با اعضای قوه‌ی مقننه یا جست‌وجوی گرد آوردن افکار عمومی به پشتیبانی ابتکارات حکومتی باشد.
- فعال بودن در زمان‌های بحرانی که اقدام قاطع می‌طلبد. رهبری محکم و مقتدر توسط شخصی واحد بهتر فراهم می‌شود.
- عزل و نصب سایر اعضای شاخه‌ی اجرایی.

دو الگو هستند که توزیع قدرت سیاسی را در شاخه‌ی اجرایی حکومت توصیف می‌کنند. قدرت ممکن است فقط در رئیس قوه‌ی اجرایی متمرکز شود. این مورد در آمریکاست که در آنجا رئیس جمهور به‌عنوان منبع قدرت درون شاخه‌ی اجرایی حکومت به شمار می‌رود. او جداگانه انتخاب می‌شود و بنابراین می‌تواند ادعا کند سرپرستی انتخابی است و مبتکر توصیه‌های مربوط به سیاست عمومی است. نوع دیگری نیز هست قدرت ممکن است در گروهی از افراد جمع شود که شامل رئیس قوه‌ی اجرایی و سایر اعضای برجسته‌ی حکومت است.

کابینه‌ی آمریکایی

قانون اساسی آمریکا، هیچ اشاره‌یی به مفهوم حکومت کابینه نمی‌کند با این همه جرج واشینگتن بنای تشکیل جلسات منظم با اعضای ارشد کابینه‌ی خود را گذاشت. سایر رؤسای جمهور این تجربه را تعقیب کردند و اکنون کابینه نهادی پذیرفته شده در زندگی سیاسی آمریکاست ولی حکومت کابینه (به معنای گروهی از افراد برابر که منظماً تشکیل جلسه می‌دهند و تصمیمات درباره مسائل را می‌گیرند هرگز اهمیتی آنچنان که در کشورهایی نظیر انگلستان هست به خود نگرفته است.

اصطلاح «حکومت کابینه» را برای توصیف این مورد دوم به‌کار می‌برند. و بیشتر احتمال دارد در نظام‌های حکومت پارلمانی یافت شود.

کابینه در قانون اساسی آلمان شناخته می‌شود و یک رشته اختیارات دارد. این شامل حق قانون‌گذاری و اختیار وتو کردن قوانینی است که هزینه را افزایش یا درآمد را کاهش می‌دهد. در انگلستان یک سنت نیرومند حکومت کابینه وجود دارد. این بدین معناست که قدرت سیاسی میان رئیس قوه‌ی اجرایی و سایر اعضای حکومت تقسیم می‌گردد. مسائل عمده‌ی سیاست دولت توسط تمامی اعضای حکومت به مثابه یک کار گروه تحت ریاست نخست‌وزیر مورد بحث قرار می‌گیرد. در سال‌های اخیر اما، ماهیت حکومت کابینه در این کشور دستخوش مباحثی شده است که توان گروه کوچکی از اشخاص برای تصمیم‌گیری در مسائل عمده‌ی سیاسی را زیر سئوال برده است. گفته شده است که نظام حکومت انگلستان «نخست‌وزیری وار» یا «ریاست جمهوری‌وار» شده است. در بخش زیر ما این استدلال‌ها را مفصل‌تر خواهیم آزمود.

رؤسای قوه‌ِی مجریه چگونه انتخاب می‌شوند؟

شیوه‌یی که در آن رؤسای قوه‌ی مجریه انتخاب می‌شوند، چنانکه مثال‌های زیر نشان می‌دهد بسیار متنوع است.

در انگلستان، رئیس قوه‌ی اجرایی رهبر بزرگ‌ترین حزب پس از انتخاب عمومی است. این شخص رسماً به‌عنوان نخست‌وزیر از سوی رئیس کشور (پادشاه) منصوب می‌شود.

در آلمان رئیس قوه‌ی مجریه یا صدراعظم منتخب **بوندستاک** از میان صفوف بزرگ‌ترین حزب یا ائتلاف احزاب پس از انتخابات ملی است. این نهاد کابینه را نیز برمی‌گزیند.

در ایالات متحد امریکا، رئیس قوه‌ی مجریه (رئیس جمهور) مستقیماً انتخاب می‌گردد، هر چند که این مقام به لحاظ فنی منتخب نهادی موسوم به «کالج انتخاباتی» است. انتخاباتی که رئیس جمهور آمریکا را برمی‌گزینند از سوی ایالات برگزار می‌شود. هر یک از ایالات شماری آراء در کالج انتخاباتی اختصاص می‌دهد، متشکل از کل نمایندگانی که هر ایالت به هر دو مجلس کنگره می‌فرستد. برای انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۰۴، ۵۳۸ رأی کالج انتخاباتی وجود داشت. آراء عمومی تعیین می‌کند که کدام نامزد آراء یک ایالت خاص را به دست می‌آورد و همه‌ی آن آراء کالج انتخاباتی ایالت به نامزد پیروز صرفنظر از اندازه‌ی اکثریت برنده‌ی او اختصاص دارد.

(هر چند که قانون ایالتی در Maine و نبراسکا توزیع آراء را مطابق با رأی عامه‌پسند به دست آمده توسط هر نامزد اجازه می‌دهد).

رأی کالج انتخاباتی کلاً در واشنگتن به وسیله‌ی فهرستی از انتخاب‌کنندگان که عبارت از مقامات حزبی منتخب حزبی که نامزد ریاست جمهوری آراء آن ایالت را به دست می‌آورد، ریخته می‌شود. این انتخاب‌کنندگان رسماً مورد تایید هر مجلس قانون‌گذاری ایالت هستند و

قول می‌دهند که از نامزدی پشتیبانی کنند که آراء ایالت آن‌ها را به دست آورد (هر چند که فقط ۱۶ ایالت انتخاب‌کنندگان منفرد به موجب قانون ایالت لازم است آراءشان را برای آن نامزد بریزند). آرایی که در کالج انتخاباتی اخذ می‌شود به سنا انتقال می‌یابد تا آن‌ها را بشمارد و رسماً نتیجه‌ی انتخابات ریاست جمهوری را اعلام می‌کند.

نتیجه‌ی انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۰۴ آمریکا

نامزدها	رأی مردم	کالج انتخاباتی
جرج دبلیو بوش (جمهوریخواه)	۶۲ ،۶۱۰،۰۴۰ (۵۰/۷۳۶٪)	۲۸۶ رأی
جان کری (دموکرات)	۵۹ ،۰۲۸ ،۴۳۹ ،۴۸ ،۲۷٪	۲۵۱ رأی
(یک عضو کالج انتخاباتی نماینده مینوسوتا، رأی یک کالج انتخاباتی را به نفع معاون کری جان ادوارد، به صندوق انداخت.)		

حکومت کابینه در انگلستان

چرا ادعا شده است که نقش کابینه در حکومت مدرن تنزل یافته و چقدر این ادعا معتبر است؟

میزانی که کابینه به‌عنوان نهاد تصمیم گیرنده در قلب حکومت اعمال‌کننده‌ی گرایش تسلط عمومی بر سیاست و فراهم‌کننده‌ی انجام امور آن عمل می‌کند، زیر سؤال رفته است. دلایل زیر برای تبیین تنزل حکومت کابینه در انگلستان مطرح شده است:

دل‌مشغولی وزیران به بخش‌های تابع خود

استدلال می‌شود که اکثر اعضای کابینه دل‌مشغول وظیفه‌ی اداره‌ی وزارتخانه تابع خودشان هستند و بنابراین وقت یا تمایل کافی برای دخالت خویش در اموری غیر از آن‌هایی که مستقیماً در حیطه‌ی وظیفه‌ی

آنان است ندارند. به علاوه وزیران متصدی وزارتخانه‌ها ممکن است کوته نظر و در پی پیشبرد منافع وزارتخانه‌ی خود باشند و این به زیان علاقه آنان به کل امور حکومت تمام می‌شود.

حکومت توسط باندها

همچنین ادعا شده است که میزان کار حکومت معاصر و طبیعت تخصصی آن بدین معناست که تصمیمات در مکان‌هایی غیر از جلسات کابینه که معمولاً یک‌بار در هفته تشکیل می‌گردد گرفته می‌شود. این مکان‌های جایگزین سیاست‌گذاری شامل کمیته‌های کابینه هم می‌شود که در چارچوب سامانه‌ی حکومت کابینه عمل می‌کنند. یا اینکه تصمیمات ممکن است با استفاده از ساختارهای غیررسمی جدا از ساختار کابینه گرفته شود. این شامل پیوند میان وزیران یا گروه‌های غیررسمی متمرکز بر نخست‌وزیر هم می‌شود که عبارت از وزیران و مشاوران آن‌ها هستند. بدین گونه اظهار می‌شود که کابینه در حاشیه قرار می‌گیرد و تصمیم‌گیری سیاسی با باندهایی که در اطراف نخست‌وزیر سازمان داده شده است تعویض می‌گردد.

کمیته‌های کابینه

این‌ها وزیران و مقامات کشوری را قادر می‌سازند که مسائل را عمیقاً مورد بررسی قرار دهند تا شاید نتایج بررسی‌هاشان را به کل کابینه گزارش دهند. این کمیته‌ها دو نوع هستند دائمی و موقت و در دبیرخانه‌ی کابینه خدمت می‌کنند. کمیته‌های کلیدی زیرنظر نخست‌وزیر یا معاون او هستند.

حکومت نخست‌وزیری‌وار

همچنین ادعا می‌شود که نخست‌وزیران مدرن بر روال حکومت‌های خود مسلط‌اند. انتخاب عمومی برجستگی قابل ملاحظه‌یی به رهبر حزب می‌بخشد و بدین گونه منزلت شخصی را که باید نخست‌وزیر شود بالا می‌برد. نخست‌وزیر دارای قدرتی است که عزل و نصب سایر اعضای حکومت توسط او صورت می‌گیرد و اوست که وظایف از طریق نظارت بر دستور کارها را مدیریت و صورت مذاکرات را تلخیص می‌کند. تحول حکومت نخست‌وزیری قدرت این مقام را با تدارک یک دیوان‌سالاری که درباره مسائل عمده سیاسی توصیه می‌دهد بیشتر افزایش داده است. این تضمین می‌کند که نخست‌وزیر از اطلاعات بسیاری راجع به امور کلیدی دولت برخوردار باشد. بدین لحاظ اظهار می‌شود که سرشت حکومت انگلستان از نوع حکومت نخست‌وزیری‌وار یا حتا ریاستی مآب شده است.

سرزنده بودن مداوم حکومت کابینه

با این همه، این ادعا که حکومت کابینه در انگلستان تنزل یافته است، عموماًپذیرفته نمی‌شود. سبک یا روال فردی نخست‌وزیران بر میزانی که آنان مایل‌اند ابتکار نشان دهند یا برای تصمیم‌گیری در مسائل عمده‌ی سیاسی به‌کار گروهی حکومت کابینه متوسل شوند تأثیر می‌گذارد. به علاوه نخست‌وزیران نیاز دارند که در رفتارشان چنان محتاط باشند که بتوانند از سوی همکاران‌شان در کابینه با اقتدار تلقی شوند. برکناری‌ها می‌تواند تاثیر مهمی بر حفظ قدرت نخست‌وزیر داشته باشد. استعفای سرجفری‌هاو از حکومت نخست‌وزیری مارگارت تاچر در نوامبر ۱۹۹۰ تاثیری منفی بر سرزندگی زمامداری‌اش و تعویض او با جان میجر در

پایان همان سال داشت.

همچنین ادعا می‌شود که هر چند نقش کابینه تغییر یافته است، نقش مهمی در امور حکومت مدرن حفظ می‌شود. این نقش سازوکاری را برای اعضای برجسته‌ی حکومت فراهم می‌کند که از مسائل سیاسی کلیدی آگاه شوند و ظاهر حکومت متحدی را نمایش می‌دهد که در تصمیم‌گیری دخالت دارد. کابینه ممکن است به مثابه‌ی دادگاه نهایی استیناف برای قضاوت در باب منازعات وزیران نیز عمل کند.

پرسش

اهمیت حکومت کابینه را در هر کشوری که با آن آشنایی دارید ارزیابی کنید.

قدرت رؤسای قوه‌ی مجریه

چه عواملی سبب توان رؤسای قوه‌ی مجریه برای رسیدن به اهداف سیاسی‌شان می‌شود؟

اغلب فرض می‌شود که رؤسای قوه‌ی مجریه جایگاه مسلطی در نظام سیاسی اشغال می‌کنند که از آنجا آنان می‌توانند موفقانه ابتکارات‌شان را برای نیل به اهداف خود یا اهداف حکومت زیردست خود طراحی کنند. در این بخش ما دشواری‌هایی که رؤسای قوای مجریه در انگلستان و آمریکا در این زمینه دارند و بدین‌گونه محدودیت‌هایی که در اعمال قدرت‌شان هست بررسی خواهیم کرد.

به لحاظ نظری، نظام حزبی ممکن است درجه‌یی از پشتیبانی برای رئیس جمهوری آمریکا از درون کنگره تامین کند اما این به همان ترتیبی که در انگلستان هست عمل نمی‌کند. تغییرات در فرایندی که در آن نامزدهای ریاست جمهوری تعیین می‌شوند و روالی که در آن به کارزار

انتخابات ریاست جمهوری کمک مالی می‌شود به زیان رابطه‌ی میان رئیس جمهور و تشکیلات حزب مستقر بوده است. به علاوه، تنگ‌نظری تاثیر قابل ملاحظه‌یی بر رفتار اعضای کنگره دارد. اعضای کنگره ممکن است متمایل‌تر به تعقیب رهبری ریاست جمهوری باشند هنگامی که احساس کنند این به سود سیاست شخصی‌شان هست اما اگر احساس کنند که همبستگی با رئیس جمهور به زیان انتخاباتی آنان تمام می‌شود از دستگاه ریاست جمهوری فاصله می‌گیرند.

بدین سان، حتا هنگامی که حزب رئیس جمهور مهار هر دو مجلس کنگره را به دست دارد، هیچ تضمینی وجود ندارد که تمامی اعضای آن حزب در کنگره بر سر هر ابتکار سیاسی عمده از رئیس جمهور پشتیبانی خواهند کرد. رئیس جمهوری کارتر، برای مثال، رابطه‌ی مؤثری با حزب خود که در سراسر ریاست جمهوری او هر دو مجلس کنگره را در اختیار داشت ایجاد نکرد. ولی جایگاه ریاست جمهور هنگامی که حزب مخالف زمام هردو مجلس کنگره را در اختیار دارد ضعیف‌تر است. یک موضع ممکن است به وجود آید (که در آن رئیس جمهوری و کنگره به مسائل سیاسی کلیدی راه ندهند) و حزب اکثریت ممکن است همچنین از کنترل خود بر کمیته‌های کلیدی در کنگره استفاده کند برای تفحص و تحقیق جدی سیاست‌های تعقیب شده توسط رئیس جمهوری با استفاده از توان خود برای بررسی‌های گره خورده به قدرت برای **فراخوان**. کنترل مخالفان یک یا هر دو مجلس کنگره موقعیتی بود که رؤسای جمهور از حزب جمهوری‌خواه اوایل بعد از جنگ اغلب ناگزیر بودند تحمل کنند. رئیس جمهور کلینتون مجبور بود مدت زیادی از دوران ریاست جمهوری خود را به دنبال از دست دادن اکثریت دمکرات هر دو مجلس در انتخابات کنگره در نوامبر ۱۹۹۴ رنج فراوان ببرد.

«حکومت تقسیم شده» در آمریکا

در موقعیت «حکومت تقسیم شده» هیچ تعهدی بر عهده‌ی اکثریت کنگره نیست که به عبور برنامه‌ی رئیس جمهور کمک کند و رهبری خود آن‌ها ممکن است کوشش کند ابتکار را در سیاست‌گذاری به دست گیرد. در دوره‌ی پس از نوامبر ۱۹۹۴ (هنگامی که دمکرات‌ها در انتخابات میان دوره‌یی کنگره به نحو بدی عمل کردند) رئیس جمهوری‌خواه مجلس نمایندگان نوت جینگریچ و رهبر اکثریت جمهوری‌خواه در سنا، روبرت دل نقشی در ابتکار سیاسی ایفا کردند که به نظر می‌رسید کسوفی بود که توسط رئیس جمهور کلینتون اعمال شد.

در این موقعیت، رؤسای جمهور ممکن است در پی چانه‌زنی با کنگره برای حفظ برخی تاثیرات برفرایند قانون‌گذاری باشند. اگر کنگره پیشنهادات قانونی مطرح کند، رئیس جمهوری می‌تواند آن‌ها را وتو کند. هر چند کنگره ممکن است قادر باشد این وتو را مرتفع کند، تهدید یا عملی کردن استفاده از آن ممکن است فرایند چانه‌زنی میان رئیس جمهوری و مخالفان کنگره را باعث شود. در ۱۹۹۷، همکاری میان رئیس جمهور کلینتون و اکثریت جمهوری‌خواه کنگره را قادر ساخت نخستین بودجه‌ی متوازن از هنگام دهه‌ی ۱۹۶۰ را از تصویب بگذراند.

با وجود این، حکومت تقسیم شده ممکن است بدین‌جا منجر شود که هیچ طرفی مایل نباشد راه به دیگری بدهد. ناتوانی رئیس جمهور کلینتون و کنگره برای حل مخالفت‌ها بر سر بودجه در ۱۹۹۵ منجر به تعطیلی در حکومت شد که در آن کارمندان فدرال به خانه فرستاده شدند هنگامی که شرایط برای تصویب هزینه‌های حکومت به کنگره وابسته شد رئیس جمهور آن را رد کرد.

نتیجه ـ رؤسای جمهور چگونه ممکن است به اهداف خود نائل آیند؟

رؤسای جمهور معاصر ممکن است در پی غلبه بر مشکلاتی باشند که از رسیدن به اهداف آنان ممانعت می‌کنند. در موقعیت‌های حکومت «تقسیم شده» و «یکنواخت»، رئیس جمهور نیازمند است که ائتلاف‌هایی درون کنگره برای تامین عبور قوانین کلیدی به وجود آورد. این فرایندی است که با اصلاحات کنگره‌یی صورت گرفته پس از رسوایی «واترگیت» به‌ویژه در رابطه با سامانه‌ی کمیته، در راستای پراکندگی قدرت درون کنگره پیچیده شده است. بدین‌سان که برای رئیس جمهوری دشوارتر شده است که از راه ایجاد روابط با شمار نسبتاً کوچکی از اعضای بلند پایه‌ی متنفذ بر این نهاد مدیریت کند.

این فرایند ائتلاف اغلب مستلزم آن است که از سیاستمداران اتحادهای سیاسی مختلف با لابی‌گری کسب پشتیبانی به عمل آید، لابی‌گرهایی که آن‌ها را ترغیب یا حتا مجبور به پشتیبانی از رئیس جمهور می‌کنند. اهمیت کار کردن رؤسای جمهور با مخالفان خود در ۲۰۰۱ آشکار شد هنگامی که رئیس جمهور جرج دبلیو بوش گام بی‌سابقه‌یی در مخاطب قرار دادن اعضای دمکرات مجلس نمایندگان در خلوت سالانه‌ی خصوصی‌شان برداشت. رؤسای جمهور ممکن است نیاز داشته باشند که ائتلاف‌هایی برمبنای مسئله به مسئله داشته باشند که یک جنبه‌ی کلیدی ریاست جمهوری «بدون برد» شده است. ریاست جمهورهایی نظیر لیندون جانسون توانستند این «چرخ زدن و معامله کردن» را به‌ویژه در رابطه با برنامه‌ی «جامعه‌ی بزرگ» خود موفقانه اداره کنند. دیگرانی که تجربه‌ی سیاسی‌شان متفاوت بود (نظیر رئیس جمهور کارتر که به‌عنوان یک «بیگانه» با سیاست‌های واشینگتن انتخاب شد) در ائتلاف‌سازی کمتر موفق بودند و در ترغیب کنگره به اجرای برنامه‌های خود با مشکل روبه‌رو شدند.

روابط با رسانه‌ها نیز بر قدرت رئیس جمهور اثر می‌گذارد. یک رئیس جمهور عامه‌پسند احتمالاً آسان‌تر می‌فهمد که از درون کنگره برای سیاست‌های دستگاه زمامداری خود تامین پشتیبانی کند و رؤسای جمهوری به‌طور سنتی با تمام قد می‌کوشند تضمین بدهند که آنان رویکرد مطلوب رسانه‌ها را دریافت کرده‌اند. با وجود این در دوره‌ی پسا ـ واترگیت رسانه‌ها راغب شده‌اند که رئیس جمهور را در معرض تحلیل انتقادی قرار دهند. راه‌های روبه‌رو شدن با این مهم وجود دارد به‌ویژه با کوشش برای اطمینان از اینکه پیام رئیس جمهور نه به وسیله رسانه‌ها بلکه مستقیماً توسط مردم شنیده (یا دریافت) می‌شود. این شگرد به‌ویژه از سوی پرزیدنت فرانکلین روزولت (۴۵ ـ ۱۹۳۳) که «گفت‌وگوهای پای بخاری» او را قادر ساخت تا پیام خود را مستقیماً به خانه‌های مردم آمریکا ببرد. چنین راهکارهایی ممکن است رئیس جمهور را قادر سازد موانعی را که مانع پیشرفت سیاست‌های کلیدی است از میان بردارد. با این همه، توان رسانه‌ها برای انجام تحلیل انتقادی رئیس جمهور نیرویی مهم است که ممکن است رئیس جمهور را در انظار عمومی ضعیف جلوه دهد.

یک رئیس جمهور ممکن است از طریق استفاده از دستورات اجرایی نیز که او را قادر می‌سازد بدون داشتن مشورت کنگره عمل کند حکومت نماید. دستورات اجرایی طیف وسیعی از اوضاع و احوال را پوشش می‌دهد از جمله اجرای مواد قانون اساسی مربوط به پیمان‌ها و مصوبه‌ها. این دستورات شامل ایجاد یا تغییر سازمان یا رویه‌های سازمان‌های اداری نیز می‌شود. قدرت رئیس جمهور برای صدور چنین دستوراتی ناشی از سوابق، رسوم و تعبیر و تفسیر قانون اساسی و به‌ویژه ناشی از اختیارات بصیرانه‌ی تبلور یافته در قوانین مصوبه‌ی کنگره است. معادل انگلیسی دستورات اجرایی کاربرد «حق ویژه‌ی سلطنتی» است اما استفاده از آن محدودتر است.

معاونت رئیس جمهور آمریکا

قانون اساسی آمریکا یک معاون رئیس جمهور تدارک دیده است که پس از مرگ، استعفا یا ناتوانی رئیس جمهور عهده‌دار امور شود. شرایطی که در تحت آن معاون، مقام رئیس جمهور را بر عهده می‌گیرد بعدها در اصلاحیه‌ی بیستم مصوب ۱۹۶۷ تشریح شد. در غیر آن وظیفه‌ی اصلی معاون رئیس جمهور، عمل کردن به‌عنوان رئیس سنا با حق داشتن رأی هنگام برابری شمار آرا.

به لحاظ سنتی به این مقام چندان توجهی نداشتند. ولی برخی رؤسای جمهوری اخیر به معاونت‌شان نقش مهم‌تری داده‌اند. و ابتدائاً تجربه‌ی سیاسی وسیع معاون رئیس جمهور دیگ چنی در مقایسه با بی‌تجربگی نسبی رئیس جمهور جرج بوش به‌ویژه در سیاست‌های واشینگتن منجر به ایفای نقش مهم اجرایی در امور سیاسی در نخستین بخش زمامداری دومی شد.

خدمت به‌عنوان معاون رئیس جمهور هنگام که بازنشسته می‌شود تضمینی به رئیس جمهور شدن نمی‌دهد. در ۱۹۸۸ جرج بوش نخستین خدمت‌کننده‌ی معاونت رئیس جمهور از ۱۹۳۶ به بعد بود و در ۲۰۰۰ معاون رئیس جمهور الگور در کوشش به جانشینی رئیس جمهور کلینتون که دو دوره در قدرت بود ناکام ماند.

پرسش

با اشاره به نخست وزیر انگلستان یا رئیس جمهور آمریکا به نظر شما عوامل اصلی که توان رؤسای جمهور معاصر را در تامین اهداف سیاسی‌شان محدود می‌کند کدام‌اند؟

چگونه می‌توان بر این محدودیت‌ها غلبه کرد؟

دیوان‌سالاری رئیس قوه‌ی مجریه

این عنوان به چه معناست و چرا مورد نیاز رؤسای قوه‌ی مجریه معاصر است؟

حوزه‌ی حکومت معاصر به کسانی که مهار آن را در دست دارند مستلزم شناخت دقیق عرصه‌های سیاست فنی و پیچیده آن است. بنابراین دیوان‌سالاری‌های توسعه‌یافته رئیس قوه مجریه را قادر می‌سازند که درون شاخه‌ی اجرایی حکومت کنترل کامل خود را اعمال کند. این‌ها رشته وظایفی از جمله مشورت در مسائل سیاسی را در برمی‌گیرد. این به رئیس قوه‌ی مجریه مهارتی می‌دهد که می‌تواند اهرمی در تعامل با سرویس کشوری استخدام شده در درون شاخه‌ی اجرایی فراهم کند. نقش آن‌ها همچنین شامل اجرای وظایفی است که برای تامین موفقیت ابتکارات سیاسی رئیس قوه‌ی اجرایی طراحی شده و ممکن است عملاً سیاست اجرایی در عرصه‌های معین باشد.

مشکلات مربوط به دیوان‌سالاری‌های رؤسای قوه‌ی مجریه

در حالی که دیوان‌سالاری‌های مجهز به کارمندان به رؤسای قوه‌ی مجریه توان بیشتری برای اعمال کنترل بر حکومت‌ها می‌دهند، باید توجه داشت که مشکلاتی هم در رابطه با نقشی که این نهادها ایفا می‌کنند به وجود می‌آید یک مشکل عمده با چنین دستگاهی اندازه‌ی آن است. به افزایش شمار کارمندانی که درون چنین نهادهایی استخدام می‌شوند، مشکل روز افزونی نیز برای رئیس قوه‌ی مجریه پیش می‌آید که کنترل بر کار آن‌ها را در دست داشته باشد. این یک مشکل عمده برای رئیس جمهور ریگان بود که در امر «ایران ـ کنترا» شهرت شخصی او را برباد داد. رئیس جمهور مسئولیت اعمال دیگرانی که به نام او کار می‌کردند بر عهده داشت. یک خطر دیگر این است که چنین دیوان‌سالاری هایی ممکن

است رئیس قوه‌ی مجریه را از فشارهای خارجی جدا کنند با چنان وسعتی که تماس با «جهان واقعی» را از دست بدهند. این ممکن است به فرصت انتخاب مجدد آن‌ها آسیب بزند.

مشکل آخری این است که نقش ایفا شده از سوی مشاوران قوه‌ی مجریه ممکن است وزارتخانه‌هایی را که اعضای برجسته‌ِی حکومت در رأس آن‌ها قرار دارند به رکود بکشاند. مشاور امنیت ملی نیکسون در دوره‌ی نخست زمامداری او دکتر هنری کیسینجر برش ملی و بین‌المللی‌یی بالاتر از وزیر امور خارجه داشت. سیاستمداران برجسته ممکن است به گونه‌ی مؤثری از محیط پیرامون مشاوران غیرمنتخب رنجیده خاطر شوند و این تناقض ممکن است تبعات آسیب زننده‌یی برای ثبات حکومت داشته باشد. در ۱۹۸۹ وزیر دارایی بریتانیا نایجل لاوسون به علت اعمال نفوذ مشاور نخست‌وزیر تاچر در امور اقتصادی سرآلن والترز استعفا داد.

نمونه‌هایی از دیوان‌سالاری‌های در خدمت رؤسای قوه‌ی مجریه

در آمریکا رئیس جمهور روزولت دفتر اجرایی رئیس جمهور را در ۱۹۳۹ تاسیس کرد. این دفتر دارای سه نهاد بود ـ شورای امنیت ملی شورای مشاوران اقتصادی ـ دفتر مدیریت و بودجه، این کار با دفتر کاخ سفید تکمیل شد که حاوی جوانب کلیدی بر مبنای مشاهده‌ی منظم رئیس جمهور بود.

صدراعظم آلمان اداره‌ی خاصی دارد به نام Bundeskanzleramt این نهاد عمدتاً مسئول هماهنگی برنامه‌ریزی و سیاست اجرایی است ونیز تضمین می‌کند که سیاست‌های صدراعظم در سرتاسر حزب و عامه‌ی مردم منتشر می‌شود.

رئیس جمهور فرانسه دفتر رئیس جمهوری، دبیرخانه‌ی کل ریاست جمهوری دارد که شامل شماری از مشاوران است. در آنجا همچنین کابینه رئیس جمهور قرار دارد که عامل مشاوران شخصی رئیس جمهور است.
نخست‌وزیر بریتانیا دفتر نخست‌وزیر دارد حاوی دستگاه سیاسی (که گاه به آن به‌عنوان دستگاه سیاسی شماره ۱۰ اشاره می‌شود) که مشورت می‌دهد، اخطار می‌کند و سیاستگذاری می‌نماید. دفتر نخست‌وزیر اطلاعات جزئی دقیقی از امور حکومت به نخست‌وزیر می‌رساند و توان او را برای ابتکار سیاسی و اعمال کنترل مرکزی بر امور حکومت بالا می‌برد.

رؤسای کشور

رئیس کشور چیست و کیست و این مقام چه کاری انجام می‌دهد؟

درون لیبرال دمکراسی‌ها در رابطه با مقام ریاست کشور تنوع قابل توجهی دیده می‌شود. در کشورهایی نظیر انگلستان رئیس کشور یا دولت پادشاه مشروطه است که جایگاه او ناشی از تولد اوست. در کشورهای دیگر رئیس کشور انتخاب می‌شود که ممکن است مستقیم (چنانکه در ایرلند هست یا غیرمستقیم مانند ایتالیا که در آنجا رئیس جمهور از سوی هیئتی از «انتخاب‌کنندگان بزرگ» از آن جمله اعضای دو مجلس و حکومت‌های ناحیه‌یی برگزیده می‌شود). در اکثر لیبرال دمکراسی‌ها، مقام رئیس کشور جدا از مقام رئیس قوه‌ی مجریه است هر چند که در آمریکا و فرانسه رئیس جمهور هر دو نقش را ایفا می‌کند.

یک رئیس کشور یا دولت نقش‌های مهمی در کارکرد یک لیبرال دمکراسی ایفا می‌کند این مقام مافوق سیاست‌های حزبی است و تبلور فیزیکی ملت است. این، رئیس کشور را قادر می‌سازد نقطه‌ی اجماع برای وحدت ملی باشد که ممکن است به‌ویژه در زمان‌های بحران یا وقتی که

وحدت ملی بر اثر تمایلات جدایی طلبانه مورد تهدید قرار می‌گیرد، اهمیت یابد. به علاوه، رئیس کشور تضمین می‌کند که نظام با همواری و کارآمدی عمل کند. بسیاری از وظایف سنتی که رئیس کشور انجام می‌دهد مناقشه‌انگیز نیستند. این‌ها عبارتند از پذیرش سفرای خارجی یا ریاست بر طیفی از کارکردهای رسمی و تشریفاتی.

نوعاً، رؤسای کشور رؤسای قوه‌ی مجریه را منصوب یا تایید رسمی قانونی او را اعلام می‌دارند. در اکثر موارد این تاییدات رسمی تصمیماتی هستند که قبلاً اتخاذ شده است اما مشارکت رئیس کشور تا حدی بُعد سیاسی حزبی فعالیت را خنثا می‌نماید. دخالت رئیس کشور در گزینش رئیس قوه‌ی مجریه برای مثال در پی انتقال این نکته است که این مقام به تمام ملت خدمت می‌کند به جای علائق سیاسی که موجب تامین مقام برای آن شخص است. رئیس کشور معمولاً از توان دخالت در اداره‌ی امور سیاسی برخوردار است. این دخالت ممکن است در پی پیدایش مسئله‌ی به‌ویژه مورد نزاع باشد که باید بیشتر مورد بررسی قرار گیرد. رئیس کشور ممکن است از اختیارات معینی نظیر توان عزل حکومت یا انحلال مجلس برخوردار باشد در خدمت به پاسخگو کردن شاخه‌ی اجرایی به یک مقام بالاتر برای اعمال خود. این اختیارات به‌ویژه هنگامی اهمیت دارند که حکومت در بن‌بستی گیر افتاده است.

یک رئیس کشور انتخابی ممکن است در پی استفاده از اقتدار ناشی از جایگاه یک رهبر ملی غیرسیاسی در قدرت و در پی ایفای یک نقش عمده در زندگی سیاسی کشور باشد. ماری روبینسون از تصدی خود به‌عنوان رئیس جمهور ایرلند (۹۷ ـ ۱۹۹۰) استفاده کرد تا سیاست‌های رادیکال خود را مبنی بر بهبود وضع نیازمندان و اصلاح جایگاه زنان به‌عنوان شهروندان درجه‌ی دوم پیش ببرد.

در بخش زیر نقش پادشاهی مشروطه در انگلستان و کشورهای هم‌سود را بررسی می‌کنیم.

پادشاهی انگلستان

پادشاه انگلستان رئیس کشور و نیز رئیس کشورهای هم‌سود یا کامنواث است. شهروندان در این هر دو نهاد درون انگلستان و نیز درون کشورهای هم‌سود به‌ویژه بیشتر در استرالیا که در آنجا طبق همه‌پرسی در ۱۹۹۹ تاسیس جمهوری مردود شناخته شده است.

ناقدان استدلال می‌کنند که پادشاهی جامعه را با ارزش‌هایی که برای یک لیبرال دمکراسی تناسبی ندارند تلقین می‌کند و «شهروندان» را به «رعایا» تبدیل و به‌ویژه تلقین می‌کند که تولد به جای آنکه یک مزیت باشد کلیدی برای تعیین جایگاه اجتماعی هر شخص است. پادشاهی همچنین به دلیل هزینه‌اش محکوم شده است. این به گونه‌ی نامطلوبی با پادشاهی‌های مشروطه‌ی کشورهای اروپایی دیگر برای مثال در اسپانیا یا «پادشاهی‌های دوچرخه‌سوار» در اسکاندیناوی مقایسه شده است. یک مسئله‌ی کلیدی مربوط به هزینه‌های دربار است و موقعیتی که بدان وسیله رئیس کشور مافوق قانون در مسائل مالیاتی به شمار می‌رود. در پاسخ به چنین شهروندانی در نوامبر ۱۹۹۲ اعلام شد که ملکه‌ی الیزابت از درآمد شخصی خود مالیات می‌پردازد و مسئولیت پرداخت‌هایی که از لیست کشوری حداکثر اعضای خاندان سلطنت داده می‌شود می‌پذیرد. اما هر چند لیست کشوری مصوب پارلمان یک منبع تنزل یافته‌ی بودجه‌ی دربار است. وجوه عمومی از منابع دیگری از جمله وزارتخانه‌های دولتی تامین می‌گردد. در سال ۲۰۰۰ این تقریباً به ۳۰ میلیون پوند بالغ شد.

انتقادات دیگری علیه سلطنت برای نقشی که در حکومت معاصر ایفا

می‌کند به میان آمده است. از یک سو ادعا می‌شود که بسیاری از اعمال پادشاه تشریفاتی است (نظیر گشایش پارلمان توسط ملکه) یا اعمالی است به دستور دیگران (نظیر اعطای بخشودگی سلطنتی به تصمیم وزارت کشور) از سوی دیگر گاه بیم‌هایی در رابطه با دخالت‌های پادشاه (یا دخالت‌های بالقوه‌ی او) در امور سیاسی به گوش می‌رسد. گزینش نخست‌وزیر توسط پادشاه در انگلستان منحصر است به فقط رهبر بزرگ‌ترین حزب پس از انتخابات عمومی (یا به شخصی منتخب به‌عنوان رهبر حزبی که قرار است جانشین نخست‌وزیر متوفا یا مستعفا باشد). با وجود این اگر در سال‌های آینده احزاب سومی نقش مسلط‌تر به خود بگیرند پادشاه ممکن است لازم باشد مکرراً در اداره‌ی امور سیاسی دخالت کند چنانچه در بلژیک و هلند اتفاق افتاده است. این دخالت ممکن است به تصمیماتی بسط پیدا کند که به انحلال پارلمان یا عزل یک نخست‌وزیر ارتباط دارد. هر چند که هیچ نخست‌وزیر انگلستان توسط پادشاه در سال‌های اخیر برکنار نشده است نخست‌وزیر استرالیا در ۱۹۷۵ توسط نماینده ملکه در استرالیا- فرماندار کل سرجان کر- عزل شد.

ایراد نهایی مربوط به دور از دسترس بودن سلطنت معاصر که گاه با تکبر و نخوت اشتباه می‌شود. ادعاهایی که در بخش‌های پیشین به آن اشاره شد به این مطالبات انجامیده است که یک رئیس کشور به لحاظ سیاسی باید برای اقدامات خود پاسخگو باشد. با این همه نظرسنجی‌ها حاکی از آن است که سلطنت به برخورداری از سطح نسبتاً بالای پشتیبانی افکار عمومی ادامه می‌یابد. حامیان ادعا خواهند کرد که مقدار زیادی از تشریفات وابسته به این نهاد به صنعت گردشگری کمک می‌کند در حالی که گردشگری سلطنتی در خارج کمک به صادرات است. سرشت غیرجانبدار سلطنت به‌عنوان یک منبع قدرت حکومت‌ها را قادر

می‌سازد که توصیه بی‌طرفانه را از یک ناظر سیاسی مناسب دریافت کند به ملت نمادی بدهد که به دورش گرد آیند. این ممکن است در زمان‌های اضطراری ملی نظیر جنگ یا به مناسبت‌های شادی‌های ملی نظیر جشن‌های VJ و VE که در ۱۹۹۵ پیش آمد مهم باشد.

قدرت ویژه‌ی سلطنتی

وجود پادشاه تداوم قدرت ویژه‌ی سلطنتی را توجیه می‌کند. این به حکومت بریتانیا توان عمل در یک رشته موضوع‌ها بدون مشورت پارلمان می‌دهد. اعلان جنگ یا کاربرد اتفاقی سپاهیان در اعتصاب‌ها نمونه‌هایی از اقداماتی هستند که حکومت برمبنای کاربرد امتیاز ویژه‌ی سلطنتی بر عهده دارد.

هرچند اصلاحاتی به منظور استقرار یک عنصر پاسخگو در کاربرد قدرت ویژه سلطنتی انجام گرفته است (نظیر کار پاسخگو ساختن اینتلیجنت سرویس به پارلمان در قانون اینتلیجنت سرویس) استدلال می‌شود که این اساساً یک ناسازگاری با نظام لیبرال دمکراتیک است که وزیران بتوانند بدون مشورت پارلمان عمل کنند.

گروه The way Ahead مشاوران سلطنتی در ۱۹۹۲ برای پاسخ به انتقادات از پادشاه تاسیس شده است. نقش این نهاد بازنگری وضع سلطنت و ریاست آن با ملکه است با حضور اعضای ارشد خانواده‌ی سلطنت.

پرسش

نقاط قوت و ضعف رؤسای کشور مستقیماً انتخابی را بررسی کنید.

رؤسای قوه‌ی مجریه در انگلستان و آمریکا از ۱۹۴۵ تاکنون

نخست‌وزیران انگلستان

کلمنت اتلی (کارگر)	۱۹۴۵ ـ ۵۱
وینستون چرچیل (محافظه‌کار)	۱۹۵۱ ـ ۵۵
آنتونی ایدن (محافظه‌کار)	۱۹۵۵ ـ ۵۷
هارولد مک میلان (محافظه‌کار)	۱۹۵۷ ـ ۶۳
آلک داگلاس هوم (محافظه‌کار)	۱۹۶۳ ـ ۶۴
هارولد ویلسون (کارگر)	۱۹۶۴ ـ ۷۰
تد هیث (محافظه‌کار)	۱۹۷۰ ـ ۷۴
هارولد ویلسون (کارگر)	۱۹۷۴ ـ ۷۶
جیمز کالاهان (کارگر)	۱۹۷۶ ـ ۷۹
مارگارت تاچر (محافظه‌کار)	۱۹۷۹ ـ ۹۷
جان میجر (محافظه‌کار)	۱۹۹۰ ـ ۹۷
تونی بلر (کارگر)	۱۹۹۷ ـ ۲۰۰۷
گوردون براون (کارگر)	۲۰۰۷ ـ ۲۰۱۰
دیوید کامرون (محافظه‌کار)	۲۰۱۰ ـ

رؤسای جمهور آمریکا

فراکلین د. روزولت (دمکرات)	۱۹۳۳ ـ ۴۵
هاری س. ترومن (دمکرات)	۱۹۴۵ ـ ۵۳
دوایت آیزنهاور (جمهوری‌خواه)	۱۹۵۳ ـ ۶۱
جان ف. کندی (دمکرات)	۱۹۶۱ ـ ۶۳
لیندون ب. جانسون (دمکرات)	۱۹۶۳ ـ ۶۹
ریچارد نیکسون (جمهوری‌خواه)	۱۹۶۹ ـ ۷۴

جرالد فورد (جمهوری‌خواه) ۱۹۷۴ ـ ۷۷
جیمی کارتر (دمکرات) ۱۹۷۷ ـ ۸۱
رونالد ریگان (جمهوری‌خواه) ۱۹۸۱ ـ ۸۹
جرج بوش (جمهوری‌خواه) ۱۹۸۹ ـ ۹۳
بیل کلینتون (دمکرات) ۱۹۹۳ ـ ۲۰۰۱
جرج دبلیوبوش (جمهوری‌خواه) ۲۰۰۱ ـ ۲۰۰۸
باراک اوباما (دمکرات) ۲۰۰۸ ـ

فصل ۱۰

دیوان‌سالاری

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

*** اصطلاح دیوان‌سالاری و دیوان سالاران به چه معناست؟**

*** چگونه کارمندان کشوری بر سیاست‌گذاری تاثیر می‌گذارند؟**

*** مسائل کلیدی مؤثر بر اصلاح سازمان اداری**

نقش دیوان‌سالاری (بوروکراسی)

دیوان‌سالاران چه کسانی هستند و در حکومت معاصر چه نقشی دارند؟

این قسمت از مطالعه‌ی ما به بازوی اداری شاخه‌ی اجرایی حکومت اختصاص دارد. در اینجا کار توسط مقامات حقوق بگیر انجام می‌شود که ما آنان را دیوان سالار یا بوروکرات می‌نامیم. بسیاری از اینان به‌عنوان کارمندان کشوری (غیر نظامی) دسته‌بندی می‌شوند. این بدین معناست که موضوع‌های کلیدی نظیر کارگزینی، پرداخت حقوق، ارتقاء رتبه، عزل و شرایط کار تابع مقررات مشترکی است که در سرتاسر حکومت ملی عمل می‌کند و آنان در چارچوب آن کار می‌کنند. این مقررات مشترک به صورت متمرکزی توسط نهادهای نظیر دفتر آمریکایی مدیریت کارکنان یا کمیسیون خدمات کشوری انگلستان اجرا می‌گردد.

کارمندان کشوری نقش‌های متنوعی را در دولت‌های لیبرال دمکراتی بر عهده دارند که بر دو فقره‌ی آن به‌طور سنتی تأکید می‌شود: آنان به کسانی که مهار بازوی سیاسی شاخه‌ی اجرایی را در دست دارند مشاوره می‌دهند و ممکن است مسئول اجرای آن نیز باشند. اجرای سیاست در تمامی سطوح حکومت صورت می‌گیرد و از جمله تحویل یک سرویس به مردم (نظیر پرداخت مزایای رفاهی). مردم‌سالاری‌ها شمار بزرگی از مردم را در چارچوب وزارتخانه‌ها و سازمان‌های حکومت استخدام می‌کنند. کارآیی در مدیریت مستلزم تشکیلات عقلانی است. ماکس وبر پیشنهاد کرد که دیوان‌سالاری مطلوب بایستی مطابق با شماری از اصول

سازمان یابد. او پیشنهاد کرد که انتصاب‌ها باید برمبنای آزمون و نه حمایت‌ها تعیین شود که تصمیم‌گیری دیوانی باید با کار بست غیرشخصی قواعد و روال‌های جا افتاده مشخص شود. (اصطلاح «نوار قرمز» عموماً برای توصیف نتایج این روال به‌کار می‌رود) که ساختار باید با هر اشغال‌کننده‌ی جای معینی از دیوان در یک زنجیر فرماندهی رتبه‌بندی شود و اینکه دیوان‌سالاری‌ها باید برمبنای کارشناسی فنی عمل کنند.

دستگاه حکومت چگونه سازمان داده می‌شود؟

وجود وزارتخانه‌های حکومت گاهی به موجب قانون تعیین می‌شود برای مثال در ایرلند قانون وزارتخانه‌ها و دبیرخانه‌ها مبنای قانونی را برای تاسیس وزارتخانه‌های دولت و تقسیم کار میان آن‌ها فراهم کرد رؤسای اجرایی ممکن است توان ابتکار سازماندهی دوباره‌ی ساختار حکومت به وسیله الغای وزارتخانه‌های موجود، ایجاد وزارتخانه‌های جدید یا تقسیم وظایف حکومتی میان وزارتخانه‌ها را داشته باشند. ولی محدودیت‌های سیاسی اغلب حوزه‌ی چنین تغییراتی را تنگ می‌کنند. این بدین معناست که تغییرات انجام گرفته به دست رئیس قوه‌ی مجریه در ساختار حکومت هنگام آغاز زمامداری اغلب طبیعتی افزایش یابنده دارند و به نحوی حاشیه‌یی تطبیق‌دهنده هستند تا زیرورو‌کننده‌ی تشکیلات موجود.

تأثیر خدمات دیوانی بر سیاست‌گذاری

آیا کارکنان دیوانی به‌عنوان سیاست‌گذاران عمل می‌کنند؟

این پرسش ما را وادار می‌کند بررسی کنیم آیا تقسیم نظری میان سیاست‌ها و دستگاه دیوانی تقسیمی با معناست؟ به لحاظ نظری، کارکنان

عالی‌رتبه دیوان به سیاستمداران مشورت می‌دهند اما سیاستمداران تصمیم می‌گیرند. پس نقش خدمات دیوانی نقش اجراکننده‌ی این تصمیمات می‌شود. مسئله‌ی کلیدی مربوط به میزانی است که شرط مشورت توسط کارکنان دیوانی آنان را قادر سازد که بر فرایند سیاست‌گذاری تسلط یابند. گفته می‌شود که نقش کارمندان دیوانی گاهی از فقط ارائه مشورت فراتر می‌رود و متضمن درجه‌ی قابل ملاحظه‌یی تأثیرگذاری بر محتوای سیاست دولتی می‌باشد. بدین گونه، کارمندان دیوانی هم به‌عنوان سیاست‌گذار و هم اجراکننده‌ی سیاست عمل می‌کنند.

این اتهام که کارکنان دیوانی نقشی را که بر عهده‌ی سیاستمداران درون شاخه‌ی اجرایی حکومت است غصب کرده‌اند (یعنی بدون اعتبار قانونی) در سال‌های اخیر در انگلستان پژواک یافته است. نوع افراطی‌تر این اتهام این بوده است که کارکنان عالی رتبه‌ی دیوانی ممکن است برای ممانعت وزیران از تعقیب جهتی که می‌خواهند بروند دست به توطئه بزنند. ما این ادعا را با تفصیل بیشتری خواهیم آزمود.

روابط وزیر با کارمندان دیوانی در انگلستان

هدف از این بحث بررسی این پرسش است که کارمندان دیوانی چگونه ممکن است در سیاست‌گذاری موقعیت مسلط پیدا کنند. کارمندان دیوانی مقام‌های دیوانی هستند با کارشناسی (یا در یک حوزه‌ی سیاسی یا در کارهای دستگاه اداری). وزیران در اشغال مقامات خود موقت‌اند آنان امروز اینجا هستند و فردا به جای دیگر منتقل می‌شوند به علاوه وزیران ممکن است از کار وزارتخانه اطلاع یا اصلاً اطلاعاتی نداشته باشند و ناگهان از سوی نخست‌وزیر به تصدی وزارتخانه‌ی مزبور منصوب شوند هر چند آنان ممکن است شمار معدودی از مشاوران را به‌کار دعوت کنند

ولی این‌ها به مراتب کمتر از مقامات ثابت می‌باشند. بنابراین به لحاظ نظری کارمندان کشوری در چنان موقعیتی هستند که بتوانند وزیران را مرعوب کنند، اما در هر صورت بسیاری داوطلبانه آماده خواهند بود به دیدگاه‌ها یا آرزوهای مقامات دائمی‌شان سر فرود آورند. یک وزیر ممکن است عضو برجسته‌ی یک حزب سیاسی باشد که از او انتظار دارند دست به فعالیت‌هایی برای پیشبرد آن حزب بزنند. یک وزیر به علاوه ممکن است یک عضو کابینه باشد و بنابراین لازم است که انرژی خود را به‌کار کلی حکومت بگذارد. بدین‌گونه از لحاظ فیزیکی برای یک وزیر ناممکن می‌بود که بر همه‌ی جوانب امور یک وزارتخانه نظارت داشته باشد. وزیران زیادی به استفاده از کارمندان دیوانی و ابتکار آن‌ها برای حل مسائل غیرمهم یا عادی اتکا دارند. بنابراین این بخش بزرگ کار وزارتخانه‌یی را تشکیل می‌دهد که هرگز جلو نظر وزیر برای ملاحظه‌اش نمی‌آید، و این به کارمند دیوانی امکان می‌دهد که بر سر طیف گسترده‌یی از فعالیت‌های وزارتی، خود تصمیم‌گیری کند که در آن تنها خط راهنمای سیاسی می‌تواند خط راهنمای «شناسنده‌ی ذهنیت وزیر» باشد شناسنده‌یی که ارزیابی‌کننده‌ی این است که اگر او برای رسیدگی به موقعیت شخصاً حاضر می‌بود چنین عمل می‌کرد.

این استدلال‌ها نشان می‌دهند که وزیران ممکن است به کارمندان دیوانی مجال ایفا کردن نقش مهمی در سیاست‌گذاری بدهند. مشکلات وقتی به وجود می‌آیند که وزیران متوجه شوند که کارمندان دیوانی در پی کنترل فرایند سیاست‌گذاری نامناسب، دست‌کاری یا کارشکنی در آن هستند.

بسیاری از وزیران با گزینش از راه‌های ارائه شده به آن‌ها توسط کارمندان دیوانی تصمیماتی اتخاذ می‌کنند. این به کارمند دیوانی فرصت

می‌دهد که وزیر را به سمت دلخواه خود راهنمایی کند. برای مثال آنان ممکن است با ایجاد فهرست ناقصی از گزینه‌ها به منظور سوق دادن وزیر به سوی خط سیر مطلوب وزارتخانه این کار را انجام دهند. وانگهی، آنان ممکن است بکوشند وزیر را «به کمک علم کور کنند» یعنی مسئله‌یی بسازند که ظاهراً آنچنان فنی است که وزیر، به‌عنوان یک شخص عامی، احساس ناراحتی می‌کند و بنابراین آماده‌پذیرفتن دیدگاه ترجیحی مطرح شده توسط سازمان دیوانی می‌شود.

با وجود این، برخی وزیران مایل‌اند نقش پخته‌تری در رابطه با سیاست‌گذاری ایفا کنند. آنان با اهداف سیاسیِ به روشنی تعریف شده و یک ارزیابی مربوط به چگونگی اجرای این اهداف وارد کار می‌شوند ولی این تضمین نمی‌کند که سازمان دیوانی رهبری وزیر را تعقیب کند آنان می‌توانند از تدابیری برای توقف یا آهستگی اجرای خواسته‌های وزیر استفاده کنند. چنین راه‌کارهایی شامل معطلی عمدی اجرای رهنمودهای وزارتی یا تجهیز مخالفت با سیاست وزیر است. برخی وزیران خود خواسته در سیاست‌گذاری چندان شرکت ندارند و راضی خواهند بود که تصمیم‌های گرفته شده از سوی آنان از سوی کارمندان دیوانی مشروعیت یابد.

قانون احاله شده Delegated

کارمندان دیوانی در انگلستان ممکن است وظیفه‌ی قانون‌گذاری را از طریق توان خود در پیش‌نویس آنچه قانون احاله شده نامیده می‌شود به مورد اجرا بگذارند. این هنگامی مطرح می‌شود که یک قانون پارلمان کلیاتی را ارائه می‌کند که جوهر دقیق و جزئی آن می‌ماند برای کارمندان دیوانی که با وسائل قانونی آن را تکمیل کنند.

این فرایند مزایای بسیار دارد. توان کارمندان دیوانی برای آراستن یا بهبود قانون احاله شده بدین معناست که فرایند سریع‌تر از مواردی است که پارلمان نیاز به اجرای این فرایند دارد. به عبارت بهتر قانون به سرعت روز آمد می‌شود. وانگهی کارمندان دیوانی ممکن است بهتر از سیاستمداران به تدابیر دقیق‌تر و مقررات فنی‌تر مجهز باشند. اهمیت قانون احاله شده در ۲۰۰۱ هنگامی که «قانون اصلاحات تنظیمی» برای اصلاح قانون اولیه از طریق دستورات اصلاح تنظیمی فراهم شد بالا رفت. قانون روی میز پارلمان در ۲۰۰۶ پیشنهاد می‌کرد که این روش را با کنار زدن برخی محدودیت‌های تحمیل شده بر اثر اقدامات ۲۰۰۱ بسط بدهند.

با این همه، پارلمان نقش تحقیق و تفحص را بر قانون احاله شده حفظ کرده است. تمامی وسائل قانونی باید به پارلمان ارجاع شود و برخی نیاز به یک تصمیم تاییدی دارند که پیش از آنکه قانون بشود از تصویب بگذرد. یک کمیته‌ی منتخب در ۱۹۴۴ برپا شد که قانون وکالتی را بازبینی کند و در ۱۹۷۳ کمیته‌ی مشترک هر دو مجلس پارلمان برای چنین کاری تاسیس شد.

بار کاری یک وزیر بر دخالت کارمندان دیوانی در سیاست‌گذاری مؤثر است. یک وزیر همچنین یک عضو پارلمان است که نیاز د ارد زمانی را به امور حوزه‌ی انتخابی خود اختصاص دهد. کارمندان دیوانی نیز به نوبت خود ممکن است فشار سیاسی علیه وزیری که منظورش صرف‌نظر کردن از سیر عمل ترجیحی سیاستمدار است وارد کنند. آن‌ها ممکن است این را از بالای سر وزیر تا نخست‌وزیر یا کابینه انجام دهند. احتمالا با استفاده از این استدلال که اعمال مورد نظر وزیر مخالف یا آسیب‌زننده به سیاست کلی حکومت است. موفقیت چنین راهکاری به گونه‌یی قابل توجه به موضع وزیر در میان همکاران سیاسی او بستگی دارد.

بدین‌سان این استدلال که کارمندان دیوانی توطئه می‌کنند که بر فرایند سیاست‌گذاری تسلط یابند به‌طور کلی درست نیست. کوشش‌های ظاهری کارمندان دیوانی برای خنثا کردن اهداف وزیران‌شان ممکن است نشانه مسئولیت‌پذیری کثیری باشد که بدان وسیله کارمندان دیوانی اقتدار دیگران را در درون دستگاه حکومت تصدیق می‌کنند تا وزیر خود را. وانگهی هر چند ممکن است مناسبت‌هایی پیدا شود که وزیران و کارمندان دیوانی‌شان کشاکش داشته باشند رابطه‌ی میان آنان اغلب هماهنگ است. هر یک به دیگری نیاز دارد. وزیر به دستگاه دیوانی برای مشورت تکیه می‌کند. اما دستگاه دیوانی نیز برای پیشبرد منافع وازرتخانه به وزیر اتکا دارد.

این ممکن است مستلزم دفاع از وزارتخانه باشد وقتی که منافع یا فعالیت‌های آن مورد تحقیق و تفحص کابینه یا درون پارلمان قرار می‌گیرد. و ممکن است متضمن اجرای نقش میانجی‌گرانه برای متقاعد کردن عامه‌ی مردم باشد حاکی از اینکه وزارتخانه نقش حیاتی در امور کشوری ایفا می‌کند.

مشاوران وزارتی

وزیران ممکن است به منظور خنثا کردن تسلط کارمندان دیوانی در پی استخدام مشاورانی برای خود باشند. در حوالی پایان سال ۲۰۰۰ متجاوز از ۷۰ نفر از این افراد در سرتاسر تمامی وزارتخانه‌ها حضور داشتند.

ولی سلسله مشکلاتی در این مورد به وجود می‌آید. مشاوران وزارتی به‌عنوان کارمندان عالی‌رتبه‌ی دیوانی موقتاً استخدام می‌شوند و بدین‌گونه متهم به سیاسی کردن خدمت دیوانی شده‌اند ولو آنکه فقط برای دوره‌ی در قدرت ماندن حکومت منصوب می‌شوند. کارمندان دیوانی ممکن است نقش این «اجنبی‌ها» را ایفا کنند. کشاکش میان دبیرخانه‌ی دائمی در خزانه‌داری، و مشاور خاص وزیر دارایی به تعطیل شدن مقام اولی در ۱۹۹۸ منجر شد.

پرسش

دلایل له و علیه این دیدگاه را تحلیل کنید که سیاست‌گذاری ملی زیرسلطه کارمندان دیوانی است و نه سیاستمداران.

کنترل سیاسی دیوان‌سالاری

چگونه می‌توان کنترل بر دیوان‌سالاری را تأمین کرد؟

راه‌های گوناگونی وجود دارد که به وسیله آن می‌توان اقدامات دیوان‌سالاری را مستعد کنترل سیاسی ساخت. وزیران ممکن است مشاوران خود را برای خنثا کردن فعالیت‌های کارمندان دیوانی منصوب کنند. یک مشکل این است که اگر این مشاوران اجنبی باشند ممکن است به آسانی از عملیات یک وزارتخانه به وسیله مقامات دائمی آن بی‌اثرشان گذاشت. در فرانسه این مشکل توسط وزیرانی که کارمندان دیوانی موجود را به‌عنوان مشاوران خود برمی‌گمارند حل شده است. اینان در **کابینه‌ی وزارتی** جا داده می‌شوند. آنان زیرنظر مستقیم وزیر عمل می‌کنند و معمولاً هنگامی که با پایان خدمت وزیر، خدمت آنان نیز پایان می‌یابد به سر کارهای سابق خود بازمی‌گردند.

رؤسای قوه‌ی مجریه ممکن است در پی اعمال نفوذ بر عملیات دستگاه دیوانی باشند و این را ممکن است از طریق دخالت در انتصابات، پیشبرد و برکناری کارمندان دیوانی انجام دهند. یک مشکل بزرگ در این فعالیت‌ها این است که دستگاه دیوانی ممکن است سیاست‌زده شود. این بدین معناست که دستگاه مزبور با سیاست‌های یک حزب سیاسی خاص چنان نزدیک و هم هویت می‌شود که بی‌طرفی‌اش (که ضرورت دارد اگر در خدمت حکومت‌هایی باشند که روش سیاسی غیر از این دارند) زیر سؤال می‌رود.

قانون نیز ممکن است بر رفتار دیوان‌سالاری تاثیر بگذارد. (این وظیفه

در آمریکا مباشرت نامیده می‌شود.) در انگلستان بررسی‌های خاصی ممکن است از سوی نهادهایی نظیر کمیته‌های گزینشی پارلمان در عملیات وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های خاص ترتیب داده شود.

ولی در ارزیابی کارآمدی کنترل سیاسی بر دیوان‌سالاری باید از تناقض‌های بالقوه‌ی میان مسئولیت‌پذیری و آزادی مدیریت آگاهی داشت. هر چند فعالیت‌های آن‌هایی که از پول عمومی یاری مالی می‌شوند نیاز به گزارش دارد، پاسخ‌دهی افراطی به جلوگیری از ابتکار منجر می‌شود و کارمندان دیوانی را به احتیاط کاری و رویه‌ها متقلبانه وامی‌دارد. بنابراین درست این است که سازمان‌ها برای نتایج کارشان پاسخگو باشند اما درجه‌ی معینی از اعتماد به چگونگی رسیدن به این‌ها ضرورت دارد. اینک ما به بررسی روشی که به موجب آن دیوان‌سالاری آمریکا در معرض تاثیرات سیاسی قرار می‌گیرد ادامه می‌دهیم.

کنترل دیوان‌سالاری فدرال آمریکا

در آمریکا، کنترل دیوان‌سالاری فدرال در برگیرنده‌ی هر دو رئیس جمهور و کنگره است. در برگیرندگی آن‌ها گاه با این اعتقاد تشویق می‌شود که کنترل ناکافی به اتلاف و ناکارآمدی می‌انجامد. رئیس جمهور ممکن است در پی آن باشد بر دیوان‌سالاری از راه‌های متعددی اعمال کنترل کند. کمیسیون‌ها ممکن است برای تفحص در کارکردها منصوب شوند. وانگهی، رئیس جمهور می‌تواند شماری مأموران سیاسی در دیوان‌سالاری فدرال برای پیشبرد ابتکارات سیاسی برگمارد و مشاورانی به‌ویژه در دفتر کاخ سفید منصوب کند. دستورات اجرایی ممکن است به دستگاه‌ها صادر شود. در دهه‌ی ۱۹۸۰ رئیس جمهور ریگان بیشتر کوشید از دفتر مدیریت و بودجه برای اطمینان از اینکه مقررات این دستگاه با

سیاست حکومت تطبیق کند استفاده نماید.

با این همه، سلسله مشکلاتی بروز نمود که مانع کنترل مؤثر ریاست جمهوری بر دیوان‌سالاری فدرال گشت. این مشکلات عبارت بود از طبیعت پراکنده‌ی آن دیوان مرکب از وزارتخانه‌ها، دستگاه‌ها، دفاتر و کمیسیون‌های گوناگون که درجات متنوعی از خودمختاری هستند. کنترل ریاستی ممکن است همچنین با مانع رابطه‌یی که چنین نهادهایی قادرانـد با کنگره برقرار کنند روبه‌رو شود. کنگره نیاز دارد که پیشنهاداتی را که رئیس جمهور برای شناخت وزارتخانه‌ها طرح می‌کنند تصویب نماید. مخالفت با آن رئیس جمهور نیکسون را از ادغام هفت وزارتخانه در چهار وزارتخانه در ۱۹۷۱ متوقف ساخت. به علاوه روابط «مثلث آهنین»ی که می‌توانست میان آژانس‌ها، کمیته‌های کنگره و موکلان یا گروه‌های ذینفع ایجاد شود نیز ممکن بود به کنترل ریاست جمهوری راه نیافتنی بشود.

کنگره اما ممکن است برای تمایل به اعمال کنترل بر عملیات دیوان‌سالاری فدرال دلایل خود را داشته باشد. ممکن است در پی اطمینان از این باشد که اهداف سیاسی‌اش از سوی دیوان‌سالاری فدرال اجرا می‌گردد. این به‌ویژه در موقعیت حکومت «تقسیم شده» مهم است هنگامی که کنگره و رئیس جمهور در مورد اهدافی که آن‌ها مایلند دیوان به آن‌ها نائل شود اختلاف دارند. سلسله راه‌هایی وجود دارند که به آن وسیله کنگره ممکن است کنترل خود را بر دستگاه دیوانی فدرال بروز دهد.

کنترل بر بودجه یک جنبه‌ی کلیدی مباشرت کنگره‌یی است که طی روال تخصیص سالانه ادعا می‌شود. برخی دستگاه‌ها و برنامه‌ها نیز تابع تجدید مطلع سالانه‌اند که مبتنی بر یک ارزیابی کنگره است در باب اینکه اهداف آن‌ها عملی می‌شود یا نه. نهادهایی نظیر دفتر کل حسابرسی و

دفتر ارزیابی فنی به تحصیل اطلاعات برای کمک به وظیفه‌ی مباشرت یاری می‌رسانند. کنگره همچنین ممکن است رسیدگی‌های خاصی به فعالیت‌های حکومتی خاص ترتیب دهد. نمونه‌یی از این آزمونی بود که آژانس آگاهی مرکزی در دهه‌ی ۱۹۷۰ انجام داد.

کنگره و دیوان‌سالاری

کنگره خود را در کار عملیات دیوان‌سالاری درگیر کرده است. مصوبه‌ی رویه‌های مدیریتی ۱۹۴۶ و مصوبه‌ی مقررات مذاکره ۱۹۹۰ نوعی اعمال احتیاط و مآل‌اندیشی است.

دغدغه‌ی کنگره برای تامین کارآمدی درون دستگاه دیوانی با نیازمندی در ۱۹۷۸ نشان داده شد که همه‌ی دستگاه‌های اصلی باید بازرسان کلِ پاسخگو منصوب کنند (که به مشکلاتی نظیر تقلب و اتلاف مربوط بود) و با مصوبه‌ی اجرا و نتایج حکومت که اقدام آژانس‌ها را معمول کرد (ابتدائاً بر مبنای آزمایش) که نقشه‌های توسعه سالانه را با هدف‌های قابل اندازه‌گیری برای قادر شدن به اجرای نظارت آماده کنند.

دستگاه دیوانی به مثابه‌ی نخبگان حاکم

به چه میزانی کارمندان دیوانی نخبگان حاکم می‌باشند؟

توصیف کارمندان عالی‌رتبه دیوانی به‌عنوان نخبگان به‌ویژه اشاره به زمینه‌ی اجتماعی آنان است. در بسیاری کشورها چنین مقاماتی از زمینه‌ی طبقاتی متوسط و بالای متوسط برمی‌خیزند. کارمند دیوانی عالی‌رتبه انگلیسی نوعی مرد است، از طبقه متوسط، آموزش دیده در مدرسه‌ی دولتی و در دانشگاه اکسفورد و کیمبریج. موقعیت مشابه‌یی در فرانسه هست؛ که در آنجا به رغم تلاش‌های حکومت‌های سوسیالیستی که

پایه‌ی استخدام چنین مقاماتی را فراخ‌تر می‌سازند، شمار بزرگی از آنان از زمینه‌های اجتماعاً انحصاری برخاسته‌اند. ولی استثناءهایی، مثلاً در زلاندنو هست که منبع عمده‌ی استخدام در دستگاه دیوانی دیپلم دبیرستان است. ترجیح داده می‌شود که ترفیعات داخلی، پست‌های سطح بالاتر را پر کنند.

یک نگرانی اظهار شده است که کارمندان دیوانی عالی رتبه قادراند اطمینان دهند که سیاست‌گذاری زیر تأثیر رویکردها و ارزش‌های ناشی از زمینه‌های اجتماعی غیرمعمول انجام می‌گیرد. ولی در بعضی کشورها تاثیری که آن‌ها می‌گذارند در سرتاسر جامعه بسط می‌یابد و به دستگاه حکومت منحصر نمی‌شود. اکنون مورد را در فرانسه پی می‌گیریم.

فرانسه: کشور مدیران

در فرانسه گروهی نخبه از مردم به‌عنوان اداره‌کنندگان، جایگاه‌های کلیدی را در نه فقط دستگاه دیوانی بلکه در زندگی سیاسی و تجاری در هر دو بخش عمومی و خصوصی اشغال می‌کنند. مکتب‌های تربیت کارشناسی به مثابه‌ی دستگاه‌های عضوگیری برای حوزه‌های کلیدی فعالیت حکومتی کار می‌کنند. متنفدترین آن‌ها عبارت‌اند از **آموزشگاه ملی مدیریت** و **آموزشگاه پلی‌تکنیک**. نقش آن‌ها عضوگیری و تربیت نامزدهایی برای سطح عالی‌تر مقام‌های دستگاه دیوانی است. چنین تربیتی متضمن آموزش و تجربه‌ی عملی است. فارغ‌التحصیلان موفق می‌توانند مقام‌هایی را در معتبرترین حوزه‌هایی فعالیت حکومتی تأمین کنند. ولی زمینه و تربیت‌شان آنان را قادر می‌سازد که از بخش عمومی به بخش خصوصی نقل مکان کنند و جایگاه‌های بالاتری را در آنجا یا مواضع کلیدی را در جنبه‌های دیگر امور دولتی اشغال کنند.

هر چند نخبگان اداره‌کننده‌ی فرانسه مشاغل متنفذ را در سرتاسر جامعه در انحصار ندارند، جایگاه‌های مسلط از چنین زمینه‌یی اشغال شده است و این اتهاماتی را مطرح کرده است که گویا فرانسه یک کشور مدیران است که در آن مردم تربیت شده به‌عنوان کارمندان دیوانی در تمامی حوزه‌های زندگی تسلط دارند.

اداره‌کنندگان و سیاست

نهادهایی نظیر آموزشگاه ملی مدیریت دارای اعتبار قابل توجهی است. سامانه‌ی دیوان اداری زیرسلطه‌ی فارغ‌التحصیلان این نهاد تربیتی است. فقدان هر نیازی که کارمندان دیوانی نباید در فعالیت‌های سیاسی شرکت کنند احتمال این را که اداره‌کنندگان نقش فعالی در سیاست بازی کنند بیشتر افزایش می‌دهد. سیاستمداران برجسته در پایان سده‌ی بیستم و اوایل سده‌ی بیست‌ویکم از جمله ژاک شیراک و لیونل ژوسپین فارغ‌التحصیل همان آموزشگاه ملی مدیریت **Ecole National d'Administration** بودند.

اصلاح دستگاه دیوانی

چرا اصلاحات دستگاه دیوانی در شماری از کشورها در سال‌های اخیر به‌طور جدی تعقیب شده است و این اصلاحات به چه سمتی روان است؟

رشد نقش دولت در شماری از کشورها پس از ۱۹۴۵ به بزرگ شدن حجم دستگاه دیوانی (یا بوروکراسی) انجامید. این به بهای گزافی تمام شد. از این رو حکومت‌ها مایل اند از هزینه‌های دولتی بکاهند و نگاه انتقادی به آثار این دیوان‌سالاری دارند. اصلاح دستگاه دیوانی در بسیاری از کشورها هوادار یافته است در ایرلند **دولین ریپورت** در ۱۹۶۹ پیشنهاد اصلاحات را در ۱۹۶۹ مطرح کرد. در انگلستان **فولتن ریپورت** در ۱۹۶۸ و **ایبس ریپورت** در ۱۹۸۸ تغییرات مهمی را درون دستگاه دیوانی نفوذ

دادند. در آمریکا این موضوع را که معاون رئیس جمهور الگور مورد بررسی قرار داد در نشریه‌ی **ناشنال پرفورمانس** در ۱۹۹۳ انتشار داد. این اصلاحات پیشنهاد شده به دیوان‌سالاری فدرال که در جست‌وجوی اصلاح دستگاه گمرکی بود نوار قرمز را برید و شمار کارکنان را کاهش داد. تخمین زده شد که هنگام ترک قدرت کلینتون در ۲۰۰۱، پس‌اندازها در حدود ۱۳۶ میلیون دلار از بازنگری افزایش یافته است، از جمله کاهش حدود ۳۷۷/۰۰۰ نفر از کارکنان فدرال.

حکومت‌ها در سال‌های اخیر تحت تاثیر ایدئولوژی «راست جدید» به‌ویژه به اصلاح دستگاه دیوانی علاقه‌مند شده‌اند. در حالی که ترسیم جهاتی که اصلاح دستگاه دیوانی در کشورهای گوناگون به خود گرفته است ناممکن می‌بود، تحولات معینی وسیعاً اتفاق افتاده است.

ما برخی از این مضامین مشترک را در بخش‌های زیرین مورد بررسی قرار خواهیم داد.

مدیریت عمومی جدید

مدیریت عمومی جدید به سلسله اصلاحاتی اشاره دارد که هدف‌اش تجدید مدل شیوه‌ای است که در آن سیاست عمومی اجرا می‌شود و به تجزیه و تلاشی حکومت انجامیده است. با اجرای سیاستی از سوی طیفی از دستگاه‌ها به جای حفظ شدن نهادهایی که بازوهای کشور هستند، این رهیافت به‌ویژه با راست جدید همخوانی دارد.

مدیریت عمومی جدید شماری از جنبه‌های کلیدی را در برمی‌گیرد. این ریشه در پشتیبانی راست جدید از بازار آزاد دارد، بازاری که نتایج آن زیر سؤال بردن مطلوبیت سرویس تدارک شده توسط بخش عمومی است: این ممکن است نیاز به آژانس‌هایی داشته باشد که سیاست عمومی را اجرا می‌کنند. نیازمند است ثابت کند که جنبه‌هایی از کار آن‌ها باید در بخش عمومی با پس‌مانده‌یی که به بخش

خصوصی انتقال می‌یابد، حفظ شود. مدیریت جدید در پی این بوده است که عملیات آژانس‌های بخش عمومی را از طریق استفاده از فنون مدیریت همبسته با بخش خصوصی نظیر نشانگرهای اجرای نقشه‌های تجاری و تغییر تأکید به حفظ اهداف به هزینه‌ی پیروی از مقررات و قواعد دیوان‌سالاری نوسازی کند. مدیریت جدید بر اهمیت ارزش به جای پول که به وسیله کسانی تهیه می‌شود که خدمات عمومی را فراهم می‌کنند تأکید کرده است: این ممکن است به وسیله ابتکاراتی تامین شود که رویه‌هایی را در برمی‌گیرد که بخش خصوصی را قادر می‌سازد که برای حق تحویل خدماتی که در سابق منحصراً همبسته با بخش عمومی بودند از طریق فرایند مقاطعه دادن رقابت کند.

تأکید بر کارآمدی، ارزش به جای پول و کیفیت خدمت جنبه‌های مکمل مدیریت عمومی جدید هستند که در پی تبدیل شهروندان به مصرف‌کنندگانی هستند که قدرت آن‌ها نه بر جواز سیاسی پاسخگویی بلکه برعکس بر توان‌شان به سرزدن به اطراف و رفتن به جای دیگر است. اگر یک بخش عمومی به صورت کارآمد فراهم شود، مدیریت عمومی جدید با نیروهای دوقلوی تمرکز و تمرکززدایی نیز هم هویت است. این، هدف‌های تشکیلاتی را که به وسیله حکومت مرکزی نهاده می‌شود (که نیل به آن ممکن است به وسیله اهداف اجرایی متمرکز گذاشته شود اندازه‌گیری می‌گردد ایجاب می‌کند) در حالی که حفظ آن‌ها برای سران آژانس باقی می‌ماند که دارای آزادی عمل قابل ملاحظه هستند اما باید در چارچوب بودجه‌یی که آن هم متمرکزاً تعیین می‌شود عمل کند. نمایندگی قدرت درون سازمان‌ها یک جنبه‌ی کلیدی مدیریت عمومی جدید در آمریکاست.

در انگلستان حکومت‌های کارگری از ۱۹۹۷ به بعد مدیریت عمومی جدی را در رهیافتی منطبق کرده‌اند که به‌عنوان «مدیریت گرایی» جدید اشاره دارد. این بسیاری جنبه‌های مدیریت عمومی جدید را حفظ کرد اما نوآوری‌ها از جمله استقرار بهترین ارزش‌ها برای ارزیابی کارآمدی و تأثیربخشی در عرضه‌ی خدمت و بالا بردن کیفیت خدمت بود.

کارآمدی و ارزش به جای پول

هدف مدیریت مؤثر عموماً با پیش کشیدن یک رشته شگردهای مدیریت مورد استفاده در جهان کسب و کار اجرا شده است که به موجب آن‌ها کارآمدی می‌تواند کنترل شود. این‌ها شامل تخصصی شدن اهداف وزارتی و تدارک نشانگرهای اجراست که علیه دست‌یابی به اهداف می‌تواند داوری شود.

در انگلستان دغدغه برای از میان بردن اتلاف و پیشبرد کارآمدی به ابتکارات به منظور استقرار مدیریت پاسخگو درون وزارتخانه‌ها انجامید. این پیشنهاد در **فولتن ریپورت** در ۱۹۶۸ ارائه شد و به‌طور جدی‌تر پس از انتخابات عمومی ۱۹۷۹ تعقیب شد، هنگامی که تأکید بر یکی شدن فعالیت‌های واحدهای درون یک وزارتخانه گذاشته شد. برای اینکه وزیران آگاهی کامل‌تری از عملیات کلان آن نهاد پیدا کنند چنین درکی را برای واگذاری مسئولیت مدیریتی و بودجه‌نویسی به چنین واحدها هموار کرد که بتوانند آسان‌تر پاسخگو به وزیر برای اجرای وظایف خود باشند.

در دهه‌ی ۱۹۸۰ تفحص‌های انجام شده توسط **واحد کارآمدی لردرینر** استقرار سامانه‌ی اطلاعات مدیریتی برای وزیران (MINIS) در دپارتمان ابتکار مدیریت محیط و مالی همه با پیشبرد کارآمدی و ارزش به جای پول در حکومت مرکزی مربوط بودند.

تفکیک سیاست برنامه‌گذاری و ارائه خدمت

سمت دیگری که اصلاح دستگاه دیوانی طی کرد کوشش برای باز تعریف نقش و سازمان دیوان‌سالاری‌های ملی بوده است. نوعاً این متضمن تفکیک برنامه‌گذاری سیاسی از ارائه خدمت بود. دو مزیت عمده همبسته با این اصلاح وجود دارد.

نخست، اصلاح به کارمندان دیوانی با قرار دادن مدیریت روز به روز خدمات در دست‌های نهادهایی غیر از وزارتخانه‌ها توان بیشتری به درگیری در برنامه‌گذاری بلند مدت داد. استدلال شده است که در انگلستان دلمشغولی دستگاه دیوانی عالی با مدیریت است تا برنامه‌گذاری منتج به بیزاری از تغییر و نوآوری. این اصلاح ظرفیت کارمندان دیوانی عالی‌رتبه را به برنامه بالا خواهد برد.

دوم کسانی که مسئول اجرای خدمات (معمولاً در آژانس‌ها) هستند میزان قابل توجهی اختیار و آزادی عمل اعمال خواهند کرد. این روحیه و انگیزه‌ی کارکنانی را که چنین وظیفه‌یی را بر عهده دارند، بهبود خواهد داد. در چارچوب اهداف سیاسی و تامین بودجه توسط یک وزارتخانه کسانی که خدمات ارائه داده‌اند به میزان وسیعی اعتبار و احترام در این باب به دست آورده‌اند که چگونه به اهداف‌شان دست یافته‌اند.

برنامه‌ی «گام‌های بعدی»

در ۱۹۸۸ **ایبس ریپورت** توصیه کرد که دیوان‌سالاری ملی باید به دستگاه دیوانی مرکزی (که به وزیران مشورت دهد و مسئول برنامه‌گذاری راهبردی درون هر ورازتخانه باشد) و آژانس‌هایی (که خدماتی در چارچوب تدبیر شده از سوی دستگاه دیوانی مرکزی ارائه می‌دهند) تقسیم شود. عقلانیت این اصلاح تامین کارآمدی بر اثر آزاد شدن ارائه خدمت بود نسبت به آنچه به‌عنوان تأثیر خنثاکننده‌ی دستگاه دیوانی سنتی کاوورزی‌کننده درک می‌شد. به کسانی که خدمات را ارائه می‌دادند اختیار زیادی در باب چگونگی تامین نتایجی که به آن‌ها تخصیص می‌یافت داده شد. حکومت این توصیه راپذیرفت که به‌عنوان برنامه‌ی «گام‌های بعدی» موسوم گشت. هدف، وظایف اجرایی حکومت مرکزی بود که آژانس‌ها

آن را اجرا کنند. در رأس این‌ها رئیس قوه‌ی مجریه بود و کارمندان دیوانی آن را انجام می‌دادند.

پیش از تأسیس آژانس، وزیران ناگریز بودند موافقت کنند که فعالیت لازم است از سوی حکومت موقوف شود. نخست جایگزین‌های مقاطعه دادن یا خصوصی‌سازی می‌باید مورد بررسی قرار گیرند. رابطه‌ی میان وزارتخانه‌ها و آژانس‌ها در چارچوب یک توافق‌نامه تعریف شوند. نوآوری‌هایی که معمول شد عبارت بود از انعطاف در عضوگیری، توسعه‌ی پرداخت‌ها و درجه‌بندی ساختارهای خاص آژانس‌ها و نیاز به چنان نهادهایی که طرف‌های کسب و کار و هدف‌های اجرا را به وجود می‌آورند. رؤسای اجرایی آژانس‌ها بر دستگاه مرکزی حکومت تسلط دارند بیش از ۶۰ درصد همه‌ی کارمندان دیوانی توسط چنین نهادهایی استخدام می‌شوند و هزینه‌ی کلی آن‌ها برای مالیات پردازان بیش از ۱۰ میلیارد پوند در سال تمام می‌شود.

سلسله انتقاداتی به عمل آژانس‌ها وارد شده است. ادعا می‌شود که آن‌ها به قدر کفایت پاسخگوی اقدامات خود نیستند. مقررات کنوانسیون مسئولیت وزارتی انفرادی هنگامی که کارمندان دیوانی طیف گسترده‌یی از تصمیمات عملی را اتخاذ می‌کنند از کنترلِ وزارتیِ مؤثر خارج است به علاوه چنین اصلاحاتی مستعد از میان بردن سنت خدمات یکنواخت دیوانی است. جوهر این اصل جوهر کارمندان دیوانی است که قادراند به هر سوی وزارتخانه جابه‌جا شوند و همه جا درون دیوان‌سالاری کار کنند. چنین حرکتی به‌عنوان نوآوری‌ها کمتر احتمال دارد اشاره به پیشبرد این دیدگاه داشته باشد که کارکنان بیشتر کارگزاراند تا کارمندان دولت.

خصوصی‌سازی

جهت سومی که اصلاحات وارده بر دستگاه دیوانی اغلب به خود می‌گیرد برای خدماتی است که سازمان‌های بخش خصوصی ارائه می‌دهند این عموماً اشاره به آن به‌عنوان خصوصی‌سازی است. این خدمات ممکن است مقاطعه باشد (که در آن مورد دستگاه دیوانی در بستن قراردادها دخالت می‌کند که موضوع کشاکش رقابت‌آمیز هستند و سپس یک مراقبت در اجرای آن‌هایی است که چنین کنترات‌هایی به آن‌ها داده می‌شود) یا آن‌ها ممکن است از حکومت کاملاً جدا باشند. چنین اصلاحاتی رقابت را به‌عنوان طریق اصلی برای ایجاد خدماتی در نظر گرفته می‌شوند که پاسخ‌دهنده به خواست عمومی باشند.

مقاطعه دادن در آمریکا طی دهه‌ی ۱۹۸۰ تعقیب شده و نشریه **ناشنال پرفورمانس** (۱۹۹۳) تاکید کرد که استفاده‌ی فزاینده بایستی به عمل آید از آمادگی خدمت به وسیله نهادهای غیرحکومتی. در دهه‌ی ۱۹۹۰ «آزمون بازار» به وسیله حکومت انگلستان معمول گشت و در پی آن بود که مزایایی از وزارتخانه‌های حکومتی گرفته شود و طیفی از خدمات را به بخش خصوصی مقاطعه دهد.

مشکلات ناشی از اصلاح دستگاه دیوانی

هنگامی که سیاست عمومی جای خود را به بخش خصوصی واگذار می‌کند ممکن است مشکلاتی به وجود آید. مقاطعه دادن برخی مشکلات ناشی از آن را نشان می‌دهد. نخست یک ارزیابی کامل لازم است صورت گیرد که معلوم شود آیا یک خدمت اقتضا دارد که به بخش خصوصی واگذار شود. اگر خدمتی مقاطعه داده می‌شود ضرورت دارد که روش‌های مراقبت مؤثر از سوی وزارتخانه‌ها معمول شود برای اطمینان از اینکه

خدمات چنان مؤثر تدارک می‌شوند که متضمن تأمین منافع مصرف‌کنندگان باشد. چنین سازوکارهایی مستلزم هزینه است اما با جست‌وجوی ارزیابی اجرای آن‌ها تنش‌هایی را نیز ممکن است ایجاد کند زیرا مستلزم فعالیت‌های تجاری برحسب معیارهای دستگاه‌های دیوانی است.

بر سکون و رکود سرویس دیوانی نیز باید غلبه کرد. دیوان‌سالاری‌ها اغلب در برابر تغییر مقاومت می‌ورزند. به‌ویژه هنگامی که سازمان‌ها و مشاغل مورد تهدید قرار می‌گیرند. بدین‌گونه اراده‌ی سیاسی برای اجرای اصلاحات اهمیت دارند. تسلیم حکومت‌های محافظه‌کار در دهه‌ی ۱۹۸۰ برای فراهم کردن تغییرات در تشکیلات دیوانی انگلستان تعیین‌کننده بود.

انتقاداتی علیه دخالت بخش خصوصی در گرفتن زمام سیاست عمومی مطرح شده است. ادعا می‌شود که دغدغه‌ی عمده‌ی بخش خصوصی سودآوری است. گفته می‌شود سازمان‌هایی که سرویس‌های بخش خصوصی را اداره می‌کنند در وهله نخست به انگیزه کسب سود گام در این راه می‌گذارند تا سرویس دهی به مردم. این در انگلستان به تاکید بر مصرف‌گرایی انجامید. **منشور شهروندان** (۱۹۹۱) درصدد برآمد که تمامی تهیه‌کنندگان خدمات عمومی (از جمله آن‌هایی که تحت مدیریت بخش خصوصی بودند) را به وظایف‌شان در قبال موکلان و مشتریان آگاه کند و معیارهای خدمتی را که مصرف‌کنندگان حق داشتند مطالبه کنند به کرسی نشاند.

پرسش

چرا اصلاح خدمات دیوانی در شماری از کشورها از آخرین دهه‌های سده‌ی بیستم به این سو نگرانی مهمی بوده است؟

جهات اصلی را که اصلاحات پیش گرفته است، خلاصه کنید.

آزادی دسترسی اصلاعات و محرمانه نگهداشتن اسناد

اقدامات حکومت مرکزی تا چه حد در معرض تحقیق مؤثر عمومی است؟

در یک لیبرال دمکراسی، اعضای جامعه نیاز دارند در جایگاه ارزیابی وظایف حکومت قرار گیرند تا بتوانند از فعالیت سیاسی حکومت پشتیبانی کنند یا با آن مخالفت ورزند. برای انجام این کار دسترسی به اطلاعات برای داوری درباره‌ی سیاست عمومی لازم است. در بسیاری از لیبرال دمکراسی‌ها این امر با قانون آزادی اطلاعات میسر می‌گردد.

آزادی دسترسی به اطلاعات مستلزم این است که نهادها یا مقام‌های حکومتی، طیف گسترده‌یی از اسناد دولتی را در معرض دید و استفاده‌ی شهروندان قرار دهند. دسترسی عمومی نخست در سوئد در ۱۷۶۶ اعطا شد اما در کشورهای دیگر این امر رویدادی سده‌ی بیستمی بوده است. آزادی دسترسی به اطلاعات در آمریکا و آلمان کمک قابل ملاحظه‌یی برای تحقیق روزنامه‌نگاران است. در آمریکا قانون‌های ۱۹۶۶ و ۱۹۷۴ آزادی اطلاعات حق دسترسی شهروندان و گروه‌های ذینفع به اکثر اسناد فدرال را تأمین کرد. هرچند دسترسی به برخی اطلاعات ممکن است ممنوع باشد. درخواست به دادگاه‌ها ممکن است تهیه‌ی اطلاعات مورد نظر را تامین کند. زولند نو نیز قانون اطلاعات رسمی دارد که دسترسی عمومی به طیف وسیعی از اطلاعات را اجازه می‌دهد. در انگلستان قانون آزادی اطلاعات سال ۲۰۰۰ دسترس عمومی به اطلاعات نگهداری شده نزد مقامات دولتی را میسر ساخت. تعیین حد و حصر آن توسط یک کمیسیونر اطلاعاتی مراقبت می‌شود.

«حق دانستن» که به مثابه‌ی حق مدنی مهم در کشورهای لیبرال دمکراتیک در نظر گرفته می‌شود شهروندان را قادر می‌سازد حکومت‌های‌شان را به پاسخ‌دهی اعمالی که بر عهده‌شان گذاشته شده است وادار کنند. ولی بر توان مردم برای داشتن دسترسی به موضوع‌های

رسمی حد و مرزی قرار داده شده است. نوعاً این تمایل به جلوگیری از دخول غیرمجاز به حریم خصوصی افراد و نیز تامین امنیت ملی الزام‌آور شده است. در شماری از لیبرال دمکراسی‌ها آزادی دسترسی اطلاعات رسمی که ممکن است برای جلوگیری رسانه‌ها از انتشار مطالبی که فرض می‌شود مخالف مصالح دولت است مورد استفاده قرار گیرد محدود است از آن جمله است قانون تخلف علیه دولت در ایرلند و قانون اسرار رسمی انگلستان در ۱۹۳۹ انگلستان.

در انگلستان قانون اسرار رسمی ۱۹۱۱ هر نوع افشای اطلاعات رسمی را جرمی جنایی شناخت. این امر مسائلی را برای برخی مقامات دیوانی پیش آورد. آنان گاه بر این باوراند که سیاستمداران منافع دولت را با ملاحظات سیاسی خودشان مشتبه می‌سازند و درصدد هستند که دلایل سیاستمداران را برای سرپوش گذاشتن اطلاعات که ممکن است نتایج سیاسی آسیب زننده‌یی داشته باشد مورد استفاده قرار دهند. این راه را برای پدیده‌ی لودادن[1] باز می‌کند که یک مقام دیوانی عمداً اطلاعاتی را به نهادهایی نظیر رسانه‌ها برساند هنگامی که او بر این باور است که حق مردم به دانستن بر نگرانی حکومت برای نگهداشت چنین مطلبی اولویت دارد.

لودادن در انگلستان

یک نمونه‌ی جالب لودادن در دهه‌ی ۱۹۸۰ اتفاق افتاد. اولیوپونتینگ یک کارمند دولت سندی مربوط به غرق شدن رزمناو آرژانتینی در جنگ فالکلند را به یک عضو حزب کارگر در پارلمان رد کرد. او اقدام خود را با این برهان توجیه نمود که حکومت، پارلمان و بنابراین کشور را گمراه کرده است. او فرض کرد که وظیفه‌ی او در برابر ملت به‌عنوان یک خدمتگذار

1. Whistle blowing

عمومی وزین‌تر از وفاداری وی به حکومت است. کارمندان دولت که در این فعالیت درگیرند در مخاطره انفصال از خدمت و زندانی شدن هستند. پونتینگ متهم به زیر پا نهادن قانون اسرار رسمی شد اما در ۱۹۸۵ دلایل او توسط هیئت منصفه پذیرفته شد.
با پذیرفتن یک خطر رویاروی این فعالیت این است که اعتماد میان وزیران و کارمندان دولت را مخدوش می‌نماید. این ممکن است به سیاسی شدن دیوان‌سالاری منجر شود که به موجب آن سیاستمداران اشخاصی را به مقامات منصوب کنند که به اعتماد و وفاداری آن‌ها بتوانند تکیه نمایند.

در ۱۹۸۹ قانون افشای اسرار رسمی جدیدی در انگلستان وضع شد مجازات یک تعقیب جنایی محدود شد به مقوله‌هایی از اطلاعات رسمی که وسیعاً با مصالح دولت همبسته بود. در چارچوب این مقوله‌ها منع مطلقی به افشای برخی اطلاعات تحمیل شد (برای مثال، توسط افسران آگاهی بحث درباره عملیات سازمان‌های امنیتی) در حالی که در حوزه‌های دیگر (نظیر دفاع) لازم می‌بود ثابت کنند که افشاگری منجر به «زیان» یا «به مخاطره افتاده» مصالح دولتی شده است. قانون هیچ دفاعی از مصالح عمومی در برنداشت که ممکن بود توسط کارمندان دولت یا روزنامه‌نگاران پژوهشگر که فعالیت‌های حکومتی در این حوزه‌های ممنوعه را عامه‌پسند کردند مورد استفاده قرار گیرد.

پرسش

این دیدگاه را مورد بحث قرار دهید که «این دشوار است که خط دقیقی در لیبرال دمکراسی میان حق مردم به دانستن و نیاز دولت به حفظ اسرار را ترسیم کنیم.»

ماشین «جایگزین» حکومت

از طریق چه دستگاهی غیر از ادارات حکومتی می‌توان سیاست عمومی را راه برد؟

بحث ما تاکنون در این فصل عمدتاً مربوط به‌کار اجرایی کارمندان کشوری استخدام در ادارات حکومتی یا آژانس‌های اجرایی بوده است. ولی در برخی کشورها طیف گسترده‌یی از سازوکارهای جایگزین وجود دارند که بدان وسیله سیاست عمومی ملی را سبکبار می‌سازند.

در آمریکا، آژانس‌های تنظیم‌کننده شرکت‌های دولتی و آژانس‌های اجرایی مستقل وظایف حکومت فدرال را انجام می‌دهند. در انگلستان طیفی از نهادها از جمله سازمان‌های ظاهراً غیردولتی (سازمان‌های شبه خودمختارو غیرحکومتی) در هر دو سطح ملی و شبه ملی خدماتی را ارائه می‌دهند. در ایرلند نهادهای متکی به دولت یا نهادهای نیمه‌دولتی حوزه‌های مهمی از کار حکومت مرکزی را انجام می‌دهند. کارمندان مستخدم در این «ماشین جایگزین» حکومت ممکن است معدودی از کارمندان دولتی باشند.

مزایای برخاسته از کاربرد چنین ماشینی این است که توسط سازمان‌هایی گردانده می‌شود که قصد دارند وظیفه‌ی خاصی را انجام دهند. این سازوکار ناگزیر نیست که با سازمان و ساختاری هماهنگ باشد که به وسیله نیازمندی‌های خدمات دولتی عادی تحمیل شده باشد. بدین‌گونه اشخاصی می‌توانند به‌کار گرفته شوند که کارشناسی‌شان آن چیزی نیست که معمولاً کارمندان دولت دارند (برای مثال تجربه در اداره کردن بنگاه‌های اقتصادی کلان) و از دستمزدهایی برخوردارند که لازم نیست مطابق مواجب پرداختی به کارمندان دولتی باشد. در هر دو انگلستان و ایرلند، کار این نهادها مرتبط ساختن بخش‌های عمومی و

خصوصی است.

در رابطه با این نهادها دو مشکل عمده به پیدایی می‌آید:

پاسخگویی یا مسئولیت‌پذیری

میزانی که در آن ماشینِ «جایگزین» حکومت به قدر کفایت پاسخگوی اعمال خود می‌باشد زیر سؤال قرار گرفته است. این ممکن است عمداً برای پرهیز از «دخالت» دائمی سیاستمداران به‌کار رود. ادعا می‌شود که سازمان‌های دست‌اندر کار فعالیت‌های تجاری نیازمند مقدار معینی آزادی هستند طوری که بنگاه مربوط بتواند شکوفا شود. سایرین که وظایف غیراقتصادی انجام می‌دهند نیز میزان معینی عایق‌بندی را از کنترل سیاسی توجیه می‌کنند به این دلیل که وظیفه‌یی که آن‌ها با آن سروکار دارند غیرسیاسی می‌نماید. با این همه، پاسخگویی یا مسئولیت‌پذیری مسئله‌ی مهمی است که برجا می‌ماند چون چنین نهادها با مدیریت سیاست عمومی سروکار دارند. وانگهی برخی به بودجه‌ی دولتی اتکا دارند که تمام یا بخشی از فعالیت خود را پوشش مالی می‌دهند.

پاسخگویی یا مسئولیت‌پذیری ممکن است به سه طریق تامین گردد به وسیله شخص متصدی (یک منصوب سیاسی) به وزیر گزارش می‌کند، به وسیله رئیس اجرایی (مقام حقوق‌بگیر) که به وزارتخانه همبسته با نهاد مورد نظر (شاید به شکل گزارش سالانه یا یک طرح مشترک نشان‌دهنده‌ی آماج‌ها و اجرا) یا از طریق تفحص به موجب قانون بر عملیاتی که چنین نهادهایی اجرا می‌کنند.

ملاحظه‌ی گزارش‌های سالانه ممکن است به تفحص قانونی چنین نهادهایی کمک کند اما کمیته‌های گزینش پارلمانی (نظیر کمیته‌ی مشترک ایرلند درباره «نهادهای متکی به دولت» تشکیل شده در ۱۹۷۹) احتمالاً

دارای ظرفیت بیشتر است برای اینکه مجلس‌های مقننه را برای بررسی فعالیت‌های این نهادها توانا سازند.

جلوگیری از پارتی‌بازی

مشکل دوم همبسته با اجرای سیاست عمومی توسط نهادهایی غیر از ادارات دولتی مربوط به روش کسانی است که برای مدیریت این سازمان‌ها منصوب می‌شوند. معیار اصلی برای انتصاب مدیران چنین سازمان‌هایی اغلب به نظر می‌رسد هواداری سیاسی آنان از حکومتی باشد که آنان را منصوب می‌کند. در انگلستان این منجر شد به اینکه کمیته‌ی نولان در ۱۹۹۵ توصیه کند که انتصاب‌ها برای سازمان‌های غیردولتی باید توسط یک مأمور مستقل برای انتصابات عمومی مورد بازبینی دقیق قرار گیرد. نقش این مقام در حکومت کارگری ۱۹۹۷ بسط یافت برای اطمینان از اینکه انتصاب‌های آینده غیرجانبدار باشد و اینکه گروه بسیار گسترده‌تری از مردم (از جمله زنان و اعضای اقلیت‌های قومی) برای پذیرش این مشاغل تشویق شوند.

فصل ۱۱

شاخه‌ی قانونگذار حکومت (قوه مقننه)

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

* وظایف اصلی قانونگذاران
* عملکرد نهادهای قانونی یک مجلسی یا دو مجلسی
* مشکلات مبتلا به رفتار قانونگذاران در دوران معاصر.

وظایف قانونگذاران

قانونگذاران چه نقش‌هایی ایفا می‌کنند؟

قانونگذاران منتخب به‌عنوان نماد حکومت نمایندگی محسوب می‌شوند. از آنجا که برای تمامی شهروندان ممکن نیست مستقیماً در سیاستگذاری شرکت کنند، آنان کسانی را برمی‌گزینند که از سوی ایشان این وظیفه را انجام دهند. این نمایندگان در مجلس کشور (مثل کنگره در آمریکا و پارلمان در انگلستان یا بوندستاگ در آلمان) گرد می‌آیند. این نهادی است که حکومت و حکومت‌شوندگان را با هم پیوند می‌دهد. علاوه بر این کارکرد نمادین، قانونگذاران سلسله وظایف خاصی را بر عهده دارند که اکنون به بررسی آن می‌پردازیم.

وضع قانون

قانونگذاران نهاد قانونگذاری را در چارچوب نظام حکومتی کشور تشکیل می‌دهند. بنابراین وضع قوانین (یا اصلاح یا الغاء آن‌ها) وظیفه‌یی کلیدی است که آنان باید انجام دهند. یک جنبه‌ی خاص و مهم این نقش تصویب بودجه و دادن اختیار برای وصول مالیات است.

یک مسئله‌ی کلیدی مربوط به میزانی است که بنابر آن خود قانونگذاران قانون وضع می‌کنند یا به پیشنهادات مطرح شده از سوی شاخه‌ی اجرایی حکومت پاسخ می‌دهند. هر چند قانونگذاران مایل‌اند به ابتکارات شاخه‌ی اجرایی در هر دو سامانه‌ی ریاستی یا پارلمانی حکومت

پاسخ دهند (یعنی قانونگذاری را به نهادی که تصمیم‌ها را مشروعیت می‌دهد منتقل کنند به جای آن که آن‌ها را طرح نمایند) همیشه چنین نیست. سامانه‌ی کمیته‌یی پارلمان آلمان به‌ویژه در تامین نقش سیاستگذاری برای این نهاد تأثیرگذار است. بسیاری از کارهای بوندستاگ از طریق کمیته‌های تخصصی انجام می‌شود که حوزه‌های فعالیت آن‌ها با وزیران فدرال هماهنگ است. این کمیته‌ها جلساتی را فراهم می‌کنند که وزیران، کارمندان کشوری و اعضای پارلمان (از جمله اعضای احزاب مخالف) مشترکا در آن‌ها در فرایند سیاستگذاری درگیر می‌شوند.

فرایند قانونگذاری در پارلمان بریتانیا را در زیر بررسی می‌کنیم.

قانونگذاری در پارلمان بریتانیا

در انگلستان میان قانون عمومی و خصوصی تفاوت وجود دارد. اولی قانون عمومی زمین را تشکیل می‌دهد، اما دومی به اختیارات قانونی محدود می‌شود (که اغلب به وسیله نهادهای عمومی نظیر مقامات محلی که اختیارات‌شان را گسترش دهند، پیش می‌رود) در تبدیل پیشنهادی به قانون سلسله مراحلی طی می‌گردد. تلخیص زیر در قانون عمومی به‌کار می‌رود. فرض کنید که این قانون نخستین بار در مجلس عوام طرح شده است که عموما (نه منحصراً) چنین است.

قرائت نخست	این صرفاً اعلام قصد طرح قانون درباره موضوع خاصی است. هیچ بحثی در این مرحله صورت نمی‌گیرد.
قرائت دوم	این بحثی است در اصول عمومی مجسم در پیشنهاد قانونی (که به آن «لایحه» می‌گویند) اگر این اصول تصویب شوند لایحه به مرحله‌ی بعدی فرایند قانونی احاله می‌شود.

مرحله‌ی کمیته	این متضمن بررسی دقیق و مفصل محتویات لایحه است. اصلاحاتی می‌تواند در آن به عمل آید به شرطی که آن‌ها اصول بنیادی لایحه را که در قرائت دوم تصویب شده است منتفی نسازند. این مرحله معمولاً در کمیته‌ی دائمی انجام می‌گیرد که در آن شمار نسبتاً اندکی از نمایندگان حضور دارند که از سوی کمیته‌ی گزینش منصوب می‌شوند اما کمیته‌یی از کل مجلس یا یک کمیته دائمی خاص ممکن است به جای آن مورد استفاده قرار گیرد.
مرحله‌ی گزارش	اینجا هر تغییری در لایحه‌ی پیشنهادی کمیته توسط کل مجلس عوام بررسی، تصویب یا رد می‌شود.
قرائت سوم	این یک بررسی لایحه است همان‌گونه که در پیشرفت آن از طریق مجلس عوام اصلاح شد. اگر لایحه قرائت سوم خود را دریافت کند، آنگاه فرایند مشابهی را در مجلس اعیان طی می‌کند.

اگر اصلاحاتی از سوی مجلس اعیان پیشنهاد شود این نیاز به بررسی جداگانه‌ی مجلس عوام دارد. برحسب عرف اگر میان دو مجلس مناقشه‌یی درگیرد، معمولاً مجلس اعیان با مجلس عوام کنار می‌آید. هنگامی که چنین اختلاف‌هایی به آشتی بینجامد، لایحه برای توشیح پادشاه ارسال می‌گردد. این به‌طور خودکارپذیرفته شده است (آخرین امتناع در ۱۷۰۷ اتفاق افتاد) اما فرایندی است که بموجب آن «لایحه» به صورت «قانون» درمی‌آید.

لازم است که لایحه تمامی این مراحل را در یک جلسه‌ی پارلمانی واحد تکمیل کند. اگر این کار میسر نشود، ممکن است در جلسه‌ی بعدی که در مرحله‌ی قرائت نخست آغاز می‌شود بار دیگر مطرح گردد.

قانونگذاری در کنگره‌ی آمریکا

فرایند قانونگذاری در آمریکا، همچون در انگلستان مستلزم آن است که پیشنهاد در سلسله مراحل بررسی گردد. قانون ممکن است در هر دو مجلسین سنا و نمایندگان مطرح شود (هر چند که سنا اختیار ابتکار لوایح تحمیل مالیات ندارد و ـ در عمل ـ نیز فاقد توان طرح لوایحی که اختیاز هزینه‌ی بودجه‌های فدرال (که به آن «لوایح اعتبار تخصیصی» می‌گویند) را می‌دهند ندارد. در زیر به اختصار درباره‌ی روال قانونگذاری در مجلس نمایندگان بحث می‌کنیم هر چند که روال مزبور در مجلس سنا نیز بسیار مشابه است.

تقدیم لایحه

قانون مشترکاً به شکل لایحه‌یی تقدیم می‌شود که ممکن است از سوی هر عضو مجلس نمایندگان مطرح شود. فرایند قانونگذاری ممکن است با تصمیم مشترکی آغاز شود (که می‌تواند منشأ آن در هر دو مجلس نمایندگان یا سنا باشد) که همان مراحلی را که لایحه طی می‌کند دنبال نماید. مسائل تأثیرگذار بر عملیات هر دو مجلس نمایندگان و سنا با قطعنامه‌ی همزمان مطرح می‌شوند (که باید هر دو نهاد آن را تصویب کنند) و موضوعات مؤثر بر عمل هر دو این نهادها با یک قطعنامه‌ی ساده تقدیم می‌شود. قطعنامه‌های مقارن و ساده پیش از آنکه به قانون تبدیل شوند نیازی بتصویب رئیس جمهور ندارد.

به دنبال تقدیم لایحه یا قطعنامه‌ی مشترک رئیس جمهور رئیس مجلس نمایندگان آن را به یک کمیته احاله می‌دهد.

بررسی کمیته

لوایح معمولاً نخست در یک جلسه‌ی عمومی بررسی می‌شود که اعضای کمیته (یا سوکمیته) را قادر سازد طیفی از عقاید را از حامیان یا مخالفان آن بشنود. هنگامی که شنیده‌ها تکمیل شد یک جلسه «تکمیلی» تشکیل می‌شود. اعضای کمیته (یا سوکمیته) نفرات مطرح شده در جلسات عمومی را بررسی می‌کنند و ممکن است اصلاحاتی را بر لایحه پیشنهاد کنند. هنگامی که این کنکاش‌ها پایان گرفت کمیته (یا سوکمیته) تصمیم می‌گیرد لایحه را به مجلس گزارش دهد یا آن را از «دستور کار» خارج کند (که حاصل کار پایان دادن پیشرفت آن است). هرگاه به اصل لایحه‌ی شمار زیادی اصلاحات وارد شود، کمیته (یا سوکمیته) ممکن است تصمیم به گزارش لایحه به مجلس گیرد. لوایحی که از کمیته یا سوکمیته رهسپار می‌گردد، با گزارشی همراه می‌شود که هدف و حدود اقدام را شرح می‌دهد و این که چرا کمیته توصیه می‌کند که آن تصویب شود.

ملاحظات مجلس

پیشنهادات قانونی پدیدار شده از ملاحظه‌ی کمیته بر صحن مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرند. معمول آن است که بحث در این مرحله با یک «قاعده» موقوف گردد این تصمیمی است که روال کاری را که باید پیش گرفت تصریح می‌کند. به‌عنوان مثال زمانی که برای بحث درباره آن و اینکه آیا اصلاحاتی می‌توان مطرح کرد اختصاص می‌یابد. پس از بحث، مجلس تصمیم می‌گیرد که لایحه را تصویب یا رد کند. گزینه‌ی سوم برگرداندن آن به کمیته هم امکان دارد. اگر لایحه تصویب شود آنگاه برای ملاحظه به سنا ارسال می‌شود.

حل اختلافات

برای اینکه لایحه‌یی قانون بشود، سنا و مجلس نمایندگان ملزم هستند لایحه را به روالی یکسان بگذرانند. اگر سنا تغییراتی را پیشنهاد کند مجلس ملزم به تصویب آن‌هاست اگر سنا شمار مهمی از تغییرات پیشنهاد کند یک کنفرانس کمیته (شامل اعضای مجلس و سنا) ممکن است ایجاد شود که اختلافات را با یک لایحه‌ی واحد که برای تصویب به هر دو نهاد برمی‌گردد، آشتی خواهد داد. کنفرانس کمیته‌ها همچنین گزارش‌هایی صادر می‌کند که نکات عمده در نسخه‌ی نهایی لایحه را مطرح می‌کند. اگر هیچ توافقی میان سنا و مجلس نمایندگان نتواند تامین شود. پیشرفت لایحه پایان خواهد یافت.

تصویب نهایی

هنگامی که لایحه‌یی با روالی یکسان به تصویب هر دو مجلس و سنا برسد «پذیرفته شده» تلقی می‌شود. مرحله بعدی با رئیس جمهوری است که ممکن است لایحه را با امضای خود به قانون تبدیل کند، یا آن را وتو کند و به کنگره بازگرداند یا اجازه دهد که آن بدون امضا قانون شود. در پایان جلسه‌یی که رئیس جمهور گزینه‌ی دیگر دارد ـ گزینه‌ی «پاکت وتو» که بدان وسیله لایحه‌یی که به تصویب کنگره رسیده به‌عنوان قانون امضا نمی‌شود و بنابراین نابود می‌شود.

تحقیق و تفحص در اجرا

مجلس‌ها عملیات شاخه‌ی اجرایی حکومت را نیز تحقیق و تفحص می‌کنند. حکومت‌ها الزام دارند که اقدامات خود را برای مجلس توجیه کنند بدین قرار که بر مدیریت حکومت‌ها اعمال نفوذ کند. این تحقیق و

تفحص ممکن است عطف به ماسبق باشد (که آن پس از اجرای تصمیم اتفاق می‌افتد و در پی آن است که بررسی کند آیا آن موجه بوده است یا نه). ولی در مواردی مجلس ممکن است لازم باشد رضایت خود را به عملی که شاخه‌ی اجرایی مایل است بر عهده گیرد اعلام کند. در آمریکا برای مثال کنگره ناگزیر است اعلان جنگ را تصویب کند.

در نظام‌های پارلمانی که در آن مجلس پرسنل حکومت را فراهم می‌کند تحقیق و تفحص مسئولیت وزارتی را تسهیل می‌نماید. حکومت‌ها مجموعاً در برابر مجلس مسئول‌اند. کاستی‌های مشاهده شده در فعالیت‌های کلی حکومت ممکن است از سوی مجلس (معمولا از طریق سازوکار یک وتو «عدم اعتماد») به برکناری آن منجر شود. وزیران منفرد منفرداً مسئول اجرای جنبه‌های خاصی از کار شاخه‌ی اجرایی شناخته می‌شوند. با وجود این توانایی مجلس‌ها برای برکنار کردن وزیران متنوع است. در آلمان برای مثال، **بوندستاگ** **فاقد** چنین اختیاری است هر چند که انتقاد مجلس از فلان وزیر ممکن است به برکناری آن شخص بینجامد.

تأیید انتصاب‌های حکومتی

تحقیق و تفحص ممکن است به تایید نامزدی اعضای منفرد حکومت از سوی رئیس قوه مجریه گسترش یابد. این شکل از تفحص مجلس در برخی از نظام‌های پارلمانی حکومت نظیر ایرلند اعمال می‌شود. تحقیق و تفحص نامزدها برای مقام دولتی از سوی مجلس یک جنبه‌ی دیگر برخی نظام‌های ریاستی حکومت نظیر آمریکاست که در آنجا سنا ملزم به تایید طیف گسترده‌یی از انتصاب‌های ریاستی است. استدلال برای چنین فرایندی تضمین این است که نامزدهای چنین مقاماتی صلاحیت لازمه

برای اشغال چنین مقامی را دارا باشند. ولی در عمل، این شکل تفحص ممکن است متضمن تجسس در زندگی خصوصی شخص باشد (نشان دادن نارسایی‌های شخصی که گویا با اشغال مقام معین ناسازگار است) یا ممکن است به دلایل سیاسی انجام گیرد.

وظایف پرس‌وجوگرانه

پرس‌وجوی مسائل مربوط به مقامات دولتی یک وظیفه‌ی مهم بسیاری در نهادهای قانونی است که معمولاً توسط کمیته‌ها اجرا می‌گردد. این نقش ممکن است جدا از اجرای تحقیق و تفحص بر عملیات قوه‌ی مجریه باشد. در آمریکا، کنگره حق دارد اشخاص را احضار کند یعنی کسانی را مجبور کند که حاضر شوند و به پرسش‌های مربوط به موضوع‌هایی که در معرض تحقیق و تامین اسناد برای کمک به فرایند جست‌وجوگری است پاسخ دهند.

وظایف نظارت

مجلس‌ها ممکن است نگران روالی شوند که در آن نهادی از حکومت یا فعالیت که به بودجه‌ی عمومی مربوط است در حال اجراست. این وظیفه (که در آمریکا مراقبت نامیده می‌شود) به رصد کردن دیوان‌سالاری و مدیریت سیاسی آن مربوط می‌شود. این مستلزم اطمینان بخشی این است که آژانسی با اهدافی روبه‌رو شود که مخصوص به آن است که پول عمومی فراهم شده برای آن برای مقاصدی مصرف شود که به قصد آن به وجود آمده یا برای عملی که مطابق با محدودیت‌هایی که انجام می‌گیرد که در اصل مجلس برای آن مقرر کرده است. کنگره‌ی آمریکا فعالانه وظایف مراقبت و نظارتی را از طریق جلسات بحث و انتقاد کمیته و

بازنگری بودجه‌های آژانس‌ها اجرا می‌کند، اما این رویه‌ها در مجلس‌های دیگر نظیر انگلستان کمتر دیده می‌شود. یک نمونه‌ی این مورد جلسات گفت و شنودی بود که کمیته امور مالی سنا در ۱۹۷۷ در عملیات سرویس درآمدهای داخلی انجام داد.

طرح مسائل مهم ملی و محلی

مجلس‌ها درباره‌ی سیاست و مسائل دولتی مهم دیگر بحث می‌کنند. چنین بحث‌هایی در نشریات رسمی و از طریق رسانه‌ها انتشار می‌یابند و بدین‌گونه منبع اطلاعاتی برای افکار عمومی فراهم می‌سازند. این انتخاب‌کنندگان را قادر می‌سازد که اطلاعات و آموزش‌های سیاسی خود را ارتقا دهند. این نهادها تریبونی فراهم می‌کنند که در آن نمایندگان می‌توانند منافع حوزه‌ی انتخابیه‌ی خود را پیش ببرند و از طرف هر حوزه‌ی انتخابی که با مشکلاتی در تعامل‌شان با شاخه‌ی اجرایی حکومت روبه‌رو بوده‌اند میانجی‌گری کنند. بسیاری از کارهایی از این نوع محرمانه است اما معمولاً امکان دارد که چنین مسائلی در صحن مجلس علناً مطرح شود.

کمیته‌ها

بسیاری از کارهای اجرایی نهادهای قانونی معاصر به کمیته‌ها احاله شده است. این نهادها نیز به نوبت خود ممکن است مسئولیت‌ها را به سوکمیته‌ها واگذار کنند. این‌ها تدابیر مفیدی هستند که مجلس را قادر می‌سازند که شماری از مسائل را همزمان مورد بررسی قرار دهد و بدین‌گونه با حجم روز افزون کار همبسته با نقش رو به گسترش دولت در سال‌های پس از جنگ دوم جهانی و عضویت نهادهای فراملیتی مقابله

نماید. آن‌ها همچنین گروه‌های کوچک قانون‌گذاران را قادر می‌سازند که امور حکومتی را در جزئیات قابل ملاحظه مورد رسیدگی قرار دهد و از طریق گزارش‌های خود تمام مجمع را از این مسائل مطلع‌تر و بدین‌گونه برای کسب اطلاعات به حکومت کمتر وابسته می‌گردد.

در مجلس‌های مدرن سنخ‌های گوناگونی از کمیته‌ها و جود دارند. در مجلس عوام انگلستان تقسیم مهمی میان کمیته‌های دائمی (برای بررسی لوایح و قانون) و کمیته‌های گزینشی (برای مقاصد گوناگون از جمله برای کارهای اجرایی وزارتخانه‌های کلیدی). تقسیم مشابهی در کنگره آمریکا وجود دارد، هر چند که کمیته‌های دائمی گسترده‌ترین شکل کمیته مورد استفاده هستند. شمار کمیته‌ها و سوکمیته‌ها به حدود ۲۵۰ تا بالغ می‌شود. هر دو مجلس صف گسترده‌یی از کمیته‌های دائمی دارند که مشغول بررسی لوایح در حوزه‌های سیاسی مختلف می‌باشند. کمیته‌های گزینشی نیز ممکن است به بررسی مسائل خاص بپردازند. در کشورهایی که قوه‌ی مقننه‌ی آن‌ها دو مجلسی است، کمیته‌های مشترک ممکن است به وجود آید که دو مجلس را به همکاری برای مقاصد خاص قادر سازد.

کمیته‌ها وسائل مفیدی برای بررسی لوایح و قوانین هستند. در کشورهایی نظیر آمریکا، بررسی پیشنهادات قانونی به کمک سامانه‌ی جلسات پرسش و پاسخ صورت می‌گیرد که در آن‌ها کمیته‌ها یا سوکمیته‌هایی که به بررسی پیشنهادات می‌پردازند از احزاب ذینفع دعوت می‌کنند مدارک و اسنادی در برابر آن‌ها قرار دهند که تضمین کند تصمیمات آنها بر طیف وسیعی از منابع مطلع استوار باشد. این تصمیم که لایحه‌یی را از میان کنگره با توصیه‌ی مساعدی گزارش دهند یا آنرا در نطفه خفه کنند بستگی بر چنین رویه‌یی دارد.

سامانه حزبی و عضویت در حزب

سامانه‌ی حزبی ممکن است بار مهمی بر کارآمدی و تأثیرگذاری داشته باشد که از طریق آن کمیته‌ها در مجلس‌های مدرن عمل می‌کنند. انتصاب در کمیته‌ها معمولاً مستلزم رهبری حزب است و این واقع که اعضای کمیته وابسته به حزبی سیاسی هستند ممکن است بر روالی که در آن مسائل موجود در برابر کمیته توسط اعضای آن مورد بررسی قرار می‌گیرد تأثیر کند.

در کشورهای دارای شکل‌های پارلمانی حکومت نظیر انگلستان سامانه‌ی حزبی ممکن است به شاخه‌ی اجرایی کمک کند که بر صورت مذاکرات کمیته تسلط یابد زیرا حزب حاکم معمولاً در کمیته‌یی که لوایح را بررسی می‌کند دارای اکثریت است. در کشورهای دارای سامانه‌ی ریاستی نظیر امریکا کمیته‌ها ممکن است از میزان بسیار بزرگ‌تری از خودمختاری برخوردار باشند زیرا شاخه‌ی اجرایی مستقیماً در انتصابات درگیر نیست. در آنجا انتصابات مختص دستگاه‌های حزبی هستند که در هر دو مجلس حضور دارند هر چند که تمایل یک عضو که در کمیته‌ی خاص خدمت می‌کند ممکن است به حساب آورده شود. عضویت منحصر به جلسه‌ی خاصی از کنگره نیست: زمانی که یک عضو به کمیته‌یی منصوب شد معمولاً برای بقیه دوره‌ی خود بر صندلی آن خواهد نشست. ریاست چنین نهادهایی به میزان زیادی ــ هر چند حالا نه منحصراً ــ توسط ارشدیت تضمین می‌شود. این روالی بود که به وسیله‌ی آن طولانی‌ترین خدمت عضو کمیته که حزب او مهار کنگره را در دست داشت بر کمیته ریاست می‌کرد.

در بعضی کشورها کار کمیته‌ها از بررسی پیشنهادات قانونی فراتر می‌رود. قانون ممکن است به ابتکار این نهادها وضع شود. سامانه‌ی کمیته‌ی پارلمانی آلمان به‌ویژه در این مورد تأثیرگذار است.

پرسش‌ها

پرسش‌ها وسیله‌ی دیگری هستند که از طریق آن‌ها کار مجلس در کشورهای دارای شکل‌های پارلمانی حکومت به انجام می‌رسد. این‌ها ممکن است شفاهی یا کتبی باشند و خطاب به اعضای شاخه‌ی اجرایی حکومت باشند.

پرسش‌ها می‌توانند از استخراج اطلاعات مفید باشند، مسئله‌یی را روشن کنند و در پی آن باشند عملی را توسط شاخه‌ی اجرایی حکومت به انجام برسانند، هر چند که آن‌ها به ندرت در فرایند سیاست‌گذاری اهمیت دارند. آن‌ها سازوکاری فراهم می‌سازند که در آن کارمندان دولت (که آماده‌ی پاسخ به پرسش‌ها هستند) به دستور کاری که قانون‌گذاران در مقابل اعضای شاخه‌ی اجرایی حکومت گذاشته‌اند پاسخ دهند. در **بوندستاگ** آلمان، پرسش‌ها به فرایند مسئولیت‌شناسی وزیران یاری می‌رسانند. پرسش شفاهی از یک وزیر رأیی را به دنبال دارد که اعضای قوه‌ی مقننه را قادر می‌سازد اعلام دارند که آیا از پاسخ‌هایی که آنان در نظر داشته‌اند قانع شده‌اند یا نه.

پرسش

نقشی را که کمیته‌ها در مجلس هر کشوری که با آن آشنایی دارید، ایفا می‌کنند، شرح دهید.

قوه‌های مقننه‌ی تک مجلسی و دو مجلسی

چرا مجلس‌ها معمولاً دارای بیش از یک نهاد می‌باشند؟

در اکثر نظام‌های لیبرال دمکراتیک مجلس به دو نهاد جداگانه تقسیم می‌شود. این نهادها اتاق‌های بحث‌کننده‌ی جداگانه تشکیل می‌دهند. برای مثال، در انگلستان پارلمان عبارت از مجلس عوام و مجلس اعیان است.

در آمریکا، شاخه‌ی مقننه به مجلس نمایندگان و سنا تقسیم می‌شود. در ایرلند پارلمان عبارت از Dail eireann و seanad eireann است. در فرانسه وظیفه مقننه‌ی حکومت میان مجمع ملی و سنا تقسیم می‌شود. تمامی این کشورها دو مجلسی هستند.

در مقابل اینان، نظام یک مجلسی هست که در آن قانون‌گذاری دارای فقط یک نهاد است. نمونه‌هایی از این قانون‌گذاری در زلاندنو، فنلاند، دانمارک، سوئد و اسرائیل است.

در سطور آتی مزایای داشتن مجلسی مرکب از دو نهاد را بررسی می‌کنیم:

مجلس بازنگر

یکی از فواید مهم قانون‌گذاری دو مجلسی این است که یک مجلس می‌تواند به دیگری فرصت بازاندیشی دهد، موضع خود را مورد بررسی قرار دهد. به مناسبت‌هایی که محتوای قانون بحث‌انگیز است و نخستین نهادهای قانونی رسیدگی‌کننده به نفع و علیه لایحه‌ی مزبور موضع می‌گیرند، مفید است که مجلس دوم می‌تواند با آرامش و خونسردی آنچه را که انجام شده است دوباره ارزیابی کند و اگر لازم بود مجلس اول را به تجدید ارزیابی موقعیت دعوت کند یا لایحه را رد کند یا اصلاحاتی را بر آن پیشنهاد نماید. از این لحاظ، مجلس دوم وظیفه‌ی بازنگری را بر عهده دارد.

تفاوت‌ها در ترکیب

در سامانه‌های دو مجلسی، قوه‌ی قانون‌گذاری اغلب از حوزه‌های انتخابی متفاوت آمده‌اند این ممکن است مزیتی باشد بدین‌گونه که امکان می‌دهد مسائل از چشم‌اندازهای مختلف مورد بررسی قرار گیرند.

در برخی کشورها یکی از مجالس طراحی شده است که برای افکار عمومی نمود پیدا کند، در حالی که دیگری علاقه به نمود سرزمینی دارد ـ دیدگاه‌های محلی‌تر از مناطق ایالات یا نواحی کشور را پیش می‌برد. در اصل این توجیهی برای ایجاد سنای آمریکا بود. هنگامی که پیش‌نویس قانون اساسی تهیه می‌شد کشاکش منافعی میان ایالات با جمعیت پراکنده و ایالاتی وجود داشت که در آن شمار بزرگی از اشخاص ساکن بودند. بدین‌گونه قانون اساسی موضعی سازشکارانه اتخاذ کرد (که سازش شکننده نام گرفت). نتیجه‌ی آن این بود که نمایندگی در یک مجلس (مجلس نمایندگان) مبتنی باشد برجمعیت که به ایالات پرجمعیت صدای رساتری در آن نهاد بدهد. به هر ایالت صرف‌نظر از اندازه‌ی آن نمایندگی مساوی در مجلس دوم یعنی سنا داده شد.

دو مجلس‌گرایی در آلمان و فرانسه

در آلمان بوندستاگ عبارت است از نمایندگان منتخب رأی‌دهندگان که به مدت چهار سال انتخاب می‌شوند درصورتی که بوندسترات نهادی را در سطح ملی فراهم می‌کند که در آن دیدگاه‌های ایالات (یا لاندر) می‌تواند مطرح شود. اعضای بوندسترات انتخاب نمی‌شوند بلکه از سوی حکومت‌های ایالتی جداگانه نامزد می‌شوند. هر ایالت نمایندگانی به این نهاد می‌فرستد که قیمومت دارند مطابق با دستوراتی که حکومت ایالتی به آنان داده عمل کنند. در بوندسترات هر ایالت سه رأی دارد با آراء اضافی که به ایالات پرجمعیت‌تر داده می‌شود. در فرانسه اعضای مجمع ملی به مدت پنج سال انتخاب می‌شوند. اعضای مجلس دوم یعنی سنا به‌طور غیرمستقیم از سوی کالج انتخاباتی مرکب از نمایندگان مجمع ملی و سیاستمداران محلی از جمله شهرداران، اعضای ادارات و شوراهای شهر برای مدت ۹ سال انتخاب می‌شوند.

نمایندگی کارکردی[1]

مجلس‌های دوم ممکن است به مسائلی غیر از مسائل محلی و اقلیمی خود نیز بپردازند. آن‌ها می‌توانند نماینده‌ی منافع گروه‌های خاص درون کشور باشند. این اشاره به نمایندگی کارکردی دارد. **سیناد** ایرلند به لحاظ نظری تا حدی بر پایه‌ی این مسئله تشکیل شد. اعضای این نهاد مستقیماً انتخاب نمی‌شوند بلکه فرض می‌شود که منافع حرفه‌یی و شغلی را منعکس می‌کنند. اکثریت اعضای آن در انتخابات کارشناسان (پانل) سیناد انتخاب می‌شوند. در انتخابات ۲۰۰۲ **سیناد** حوزه‌ی انتخابیه عبارت بود از ۹۷۱ نفر مرکب از اعضای Dail اعضای در حال کناره‌گیری **سیناد** و اعضای شوراهای ایالتی و شوراهای شهر. این‌ها یک کالج انتخاباتی تشکیل دادند که اعضایی را از ۵ گروه با استفاده از رأی واحد قابل انتقال انتخاب کرد. این گروه‌ها پانل فرهنگی و آموزشی هستند (که از میان آن‌ها ۵ عضو انتخاب می‌شوند)، گروه کشاورزی (۱۱ عضو) گروه کارگری (۱۱ عضو)، گروه صنعتی و بازرگانی (۹ عضو) و گروه مدیریت عمومی یا دولتی (۷ عضو).

سه نفر دیگر از اعضا از میان دانش‌آموختگان دانشگاه ملی ایرلند انتخاب می‌شوند و سه نفر دیگر از دانش‌آموختگان دانشگاه دوبلین. نخست‌وزیر ۱۱ عضو را منصوب می‌کند هر چند این فرایند بدین منظور صورت می‌گیرد که نمایندگی در پارلمان را از گروه‌های حرفه‌یی در جامعه‌ی ایرلند تضمین کند. در واقع وابستگی حزبی شرط مهمی برای انتخاب در این نهاد است.

1. Functional represetation

حل اختلاف‌ها در قوه‌ی مقننه‌ی دو مجلسی

وجود اختلافات گهگاه میان نهادهایی که قانونگذاری دو مجلسی را تشکیل می‌دهند اجتناب‌ناپذیر است. این وضع معمولاً در قانون اساسی کشور یا به وسیله فعالیت‌های سیاسی حل می‌شود که به قصد اجتناب از موقعیتی دارد که در آن یک مجلس به‌طور مؤثری به‌کار مجلس دیگر رأی می‌دهد و این به بی‌تحرکی کامل می‌انجامد. برخی نمونه‌ها را بررسی می‌کنیم:

در ایرلند، حل اختلافات به وسیله قانون اساسی آسان شده است. این **سیناد** را به‌عنوان نهادی پایین‌تر از دیل Dail ایجاد کرد به اعتبار کارکردهایی که انجام می‌دهد. نهاد دومی نخست‌وزیر را نامزد می‌کند و حکومت را مورد تایید قرار می‌دهد. حکومت فقط در برابر دیل Dail مسئول است و اکثر این قوانین در این نهاد مطرح می‌شود. نقش کمکی **سیناد** (که می‌تواند قانون عادی را برای دوره‌یی سه ماهه به تعویق اندازد) بدین گونه توان آن را در قطع فرایند حکومت به حداقل می‌رساند.

در انگلستان نیز دو مجلس پارلمان در قدرت یکسان نیستند، و در صورت اختلاف میان آن‌ها سرانجام دیدگاه مجلس مستقیماً منتخب عوام حاکم خواهد شد. این وضع در قانون پارلمانی ۱۹۴۹ که به مجلس اعیان اختیار داد که پیشرفت قانون غیرمالی را که از تصویب مجلس عوام گذشته است حداکثر به مدت یک سال به تعویق اندازد، فراهم شد. در واقع لایحه پس از آن که بار دیگر در مجلس عوام مطرح شود به صورت قانون در خواهد آمد، این روال نسبتاً دیر به دیر مورد استفاده قرار می‌گیرد. اما برای تامین وضع قانون جنایات جنگی ۱۹۹۱، قانون انتخابات پارلمانی اروپا در ۱۹۹۹، قانون (اصلاحیه) تجاوزات سکسی و قانون شکار ۲۰۰۴ به مورد اجرا گذاشته شد.

قانون اساسی فرانسه اولویت مجمع عمومی بر سنا را فراهم می‌کند. فقط

نهاد اولی می‌تواند حکومت را معزول کند و نیز دارای اختیار تعیین قانون را دارد، هر چند در صورت اختلاف میان دو مجلس معمولاً کوشش به عمل خواهد آمد که در پی سازش باشند. سنا نیز دارای اختیارات مهم است (از جمله لزوم اعلام رضایت به تغییر در قانون اساسی) و به مناسبت‌هایی این اختیارات خود را به‌ویژه در طی ادوار حکومت سوسیالیست‌ها ابراز کرده است این وضع دلالت بر «دو مجلس تضادآمیز» دارد.

«پیش مطالعه» در کانادا

یک مشکل که ممکن است بر عملیات پارلمانی دو مجلس تاثیر کند زمان قابل استفاده برای یک مجلس دوم است که به قدر کافی قانونی را که اولی برای آن فرستاده است بررسی کند. یک راه حل این مشکل فرایند «پیش مطالعه» است که به مناسبت‌هایی توسط سنای کانادا از ۱۹۴۵ مورد استفاده قرار گرفته است. این فرایندی است که به وسیله آن موضوع یک لایحه تحت بررسی در مجلس عوام می‌تواند به وسیله یک کمیته‌ی سنا به‌طور همزمان مورد بازبینی قرار گیرد. گزارش این کنکاشگران برای مجلس عوام حاضر می‌شود که ممکن است واکنش‌های سنا به پیشنهادی که جلوی اوست بررسی شود و در صورت ضرورت اصلاحات پیش از ارسال لایحه به آن نهاد معمول می‌گردد.

این فرایند سنا را قادر می‌سازد که قانونی را که در برابر خود نهاده است نسبتاً سریع مورد بررسی قرار دهد اما همچنین اطمینان می‌دهد که آن قادر است کمک مهمی به فرایند قانون‌گذاری با ارائه‌ی نظرات خود درباره‌ی آن پیش از آن که رسماً برای بررسی به آن ارسال شود به عمل آورد.

روال مرتبطی از ۱۹۹۷ به بعد در انگلستان جاری است که متضمن انتشار پیش‌نویس لایحه است برای اینکه تفسیر و تفحص پیش از ارسال به پارلمان برای رسیدگی تشویق گردد.

با وجود این در آمریکا دو شاخه‌ی قانون‌گذاری به لحاظ منزلت برابراند. طرح انتخابات مستقیم سناتورها در ۱۹۱۳ به این نتیجه رسید که هر دو مجلس کنگره منتخب مردم باشند. اختلافات میان دو مجلس در مورد قانون از طریق سازوکار کنفرانس کمیته حل می‌شوند. اگر لایحه با برداشت‌های متفاوت از سوی دو مجلس رد بشود کمیته‌یی مرکب از اعضای هر دو مجلس برای حل اختلافات منصوب می‌گردد تا لایحه‌ی واحدی تدوین کنند و برای رأی‌گیری به هر دو مجلس ارسال کنند. اگر هر دو مجلس این لایحه را رد کنند به کنفرانس کمیته جهت کنکاش بیشتر عودت داده می‌شود. اغلب لازم نیست به این سازوکار متوسل شوند، اما هنگامی که از آن استفاده می‌شود ممکن است جلسه‌ی تبادل نظری فراهم شود که در آن میان میان مجلس نمایندگان و سنا «داد و ستد» صورت گیرد.

پرسش

نقاط قوت و ضعف قانون‌گذاری دو مجلسی را شرح دهید.

تغییرات مؤثر بر اختیار و اقتدار مجالس قانون‌گذاری

به چه دلایلی اختیار و اقتدار مجالس قانون‌گذاری در سال‌های اخیر تنزل یافته است؟

اختیارات مجالس قانون‌گذاری در لیبرال دمکراسی‌های مختلف متنوع است و از قواعد قانونی و روال‌هایی که بر اختیارات و رهبری این نهادها حاکم است تاثیر می‌پذیرد. در انگلستان، برای مثال، احزاب مخالف که به مناسبت‌هایی در جلسات پارلمان مباحثی را برای رسیدگی به عملیات قوه‌ی مجریه راه می‌اندازند، به تحقیق و تفحص یاری می‌رسانند. این مناسبت‌ها «روزهای دستاورد» نامیده می‌شود چنین تسهیلاتی اما در

همه‌ی کشورهایی که شکل حکومت‌شان پارلمانی است دیده نمی‌شود. با وجود این در شماری از کشورها تغییرات تأثیرگذار در اختیار و اقتدار مجالس قانون‌گذاری روی داده است و در این قسمت ما سعی می‌کنیم ماهیت این تحولات را درک کنیم.

اختیارات قوه‌ی مقننه

در شماری از کشورها، تحولات انجام گرفته بر توان مجالس قانون‌گذاری برای اجرای کارکردهایی که پیش از این برشمردیم اثر معکوس داشته است. تنزل اختیار چنین نهادهایی به نحو نامطلوبی بر توان آن‌ها در اجرای کارکردهای سنتی تاثیر کرده است. ما به برخی از عوامل عمده‌ی مؤثر بر اختیارات مجلس‌ها در زیر اشاره می‌کنیم:

عضویت در نهادهای فراملی

عضویت در نهادهای فراملی، عواقبی برای هم نقش قانون‌گذاری و هم تحقیق و تفحص مجلس‌های ملی دارد. برای مثال در انگلستان عضویت در اتحادیه اروپایی باعث از دست رفتن برخی وظایف قانونی سنتی پارلمان شد، در حالی که به حجم فعالیت حکومتی که این نهاد انتظار دارد زیرنظر داشته باشد افزوده است. عضویت در نهادهایی نظیر صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی نیز محدودیت‌هایی بر مدیریت دولت‌های عضو در حوزه‌های سیاسی کلیدی تحمیل می‌کند.

تحولات کم‌ارزش شدن نقش قانون‌گذاری مجلس‌ها

نقش مجالس مقننه به‌عنوان نهادهای قانون‌گذار بر اثر شماری از تحولات معاصر بی‌اعتبار شده است. این تحولات عبارتند از همه‌پرسی‌ها (که

استفاده از آن‌ها در کشورهایی نظیر انگلستان که به‌طور سنتی کمتر از آن‌ها استفاده می‌کرد افزایش یافته است) و جنبه‌های دیگر «سیاست‌های مردمی» که در آن‌ها شهروندان در پی تأمین تغییراتی در قانون با درگیر شدن در شکل‌های گوناگون اقدام سیاسی پارلمانی هستند.

نقش مجالس مقننه به‌عنوان نهادهای قانون‌گذار به‌ویژه زیر تاثیر آنچه «کوربراتیسم نوین» نامیده می‌شود قرار گرفت. این به رابطه‌ی مؤثر میان حکومت اتحادیه‌ها و منافع بنگاه‌های اقتصادی اشاره دارد. نمونه‌یی از این، شورای تحول اقتصادی ملی (زیر نام اختصاری NEDDY) بود که در حکومت محافظه‌کار انگلستان به ریاست هارولد مک میلان در ۱۹۶۲ تأسیس شد. این شورا وزیران، کارمندان دیوانی، رهبران اتحادیه‌های کارگری و نمایندگان کارفرماها را برای ایفای نقش کلیدی برنامه‌گذاری جهت رشد صنعتی گردهم آورد. بدین‌سان پارلمان به‌عنوان تعیین‌کننده‌ی سیاست‌های کلیدی اقتصادی و صنعتی نادیده گرفته شد.

نقش رسانه‌ها

توان قانون‌گذاری‌ها به تحقیق و تفحص در اقدامات قوّه‌ی مجریه، پایان دادن به تظلمات یا پروراندن مردم در رابطه با امور سیاسی اغلب به گونه‌ی مؤثرتری از سوی رسانه‌ها مدیریت می‌شود. مصاحبه‌های تلویزیونی با سیاستمداران برجسته و ژورنالیسم پژوهشگر نقش‌های مهمی در توان‌بخشی مردم برای کسب آگاهی از مسائل سیاسی ایفا می‌کند. به علاوه، سیاستمداران ممکن است تصمیم بگیرند که رسانه‌ها برای ارائه‌ی دلایل به حوزه‌ی انتخابیه‌شان فرصتی بهتر از بحثی که در یک نهاد قانون‌گذار صورت می‌گیرد بدهند.

تسلط شاخه‌ی اجرایی حکومت

یک توجیه عمده برای تنزل قدرت قانون‌گذاران تمایل این نهادها می‌باشد به اینکه زیر تسلط شاخه‌ی اجرایی حکومت قرار گیرند. در بسیاری از کشورها، ابتکار سیاست و کنترل بر امور مالی به شاخه‌ی اجرایی سپرده شده است. در انگلستان به‌عنوان مثال بخش بزرگ‌تر قانون عمومی به ابتکار حکومت واگذار شده است. بدین‌سان پارلمان به رهنمودها و دستوراتی پاسخ می‌دهد که حکومت در برابر آن قرار داده است. بعدها ممکن است بتواند بر جزئیات محتوای این قانون نفوذ کند اما نیروی محرک پس پشت آن نیست. وانگهی حکومت‌ها ممکن است بتوانند از تدابیر روالی برای تسریع پیشرفت قانون‌شان استفاده کنند. در انگلستان چنین تدبیری گیوتین است. این سازوکاری است که زمان اختصاصی را محدود می‌کند برای بحثی که تضمین می‌کند که پیشرفت یک اقدام حکومت با مباحث غیرضروری یا زیاد از حد پارلمانی به تعویق نمی‌افتد. ولی از ۱۹۹۹ توافق‌های میان احزاب سیاسی تبلور یافته در برنامه‌یی برای اختصاص دادن وقت برای یک لایحه در کمیته‌ی آن از مراحل گزارش و قرائت سوم استفاده شده است.

تسلط قوه مجریه بر مجالس قانون‌گذاری که در هر دو شکل پارلمانی و ریاستی حکومت اتفاق افتاده ممکن است به سه دلیل صورت گرفته باشد.

نخست توان شاخه‌ی اجرایی حکومت برای اقدام مستقل از مجالس مقننه در شرایط معین است. این بر قدرت حکومت افزوده و توان مجلس را برای ابتکار سیاسی یا تحقیق و تفحص در فعالیت‌های حکومت را به تحلیل برده است. در انگلستان حکومت ممکن است از حق ویژهِ سلطنتی استفاده کند و اقدامات معینی را بدون تصویب اولیه‌ی پارلمانی بر عهده گیرد. در لیبرال دمکراسی‌ها به رئیس قوه‌ی مجریه اختیارات اضطراری

داده می‌شود که در مواقع اضطراری همانگونه که صلاح می‌دانند عمل کند و حتا از طریق فرمان حکومت رانند. رئیس جمهور آمریکا برای مثال ممکن است به صدور همزمان اجرایی مبادرت ورزد و بدین‌سان در موارد معین بدون تصویب کنگره وارد عمل شود.

توجیه دوم تسلط قوه‌ی مجریه بر قوه‌ی مقننه به توان مقابله با حجم فعالیت دولت پس از جنگ مربوط می‌شود که مقدار زیادی از آن سرشتی پیچیده و فنی دارد. این اعضای مجالس قانون‌گذاری را مجاب نموده است که امور حکومت مدرن را به وزیران و کارمندان دیوانی درون شاخه‌ی اجرایی واگذارند و بدین لحاظ جایگاه مسلط را در سیاست‌گذاری اعمال کنند زیرا اطلاعات برتر را آنان در اختیار دارند.

توجیه نهایی برای تسلط قوه‌ی اجرایی بر قوه‌ی مقننه تحول سامانه‌ی حزبی است. سامانه‌ی حزبی از امتیازاتی آشکارتر از نهادهای قانون‌گذار برخوردار است این کمک می‌کند که مانع هرج و مرج قانونی شود (بدین معنا که نگذارند برخی از اعضای پارلمان به ترغیب منافع فردی به حذف اعضای دیگر بپردازند) و کار این نهادها را سازمان دهد به نحوی که تضمین کند که به اهداف خاص دست می‌یابد. اما زیان‌هایی نیز از سامانه حزبی برای قانون‌گذاران به پیدایی می‌آید.

سامانه‌ی حزبی اعضای شاخه‌های اجرایی و مقننه‌ی حکومت را هم‌داستان می‌کند. اعضای هر دو شاخه مادام که به حزب واحدی تعلق دارند، دارای منافع عقیدتی و سیاسی مشترکی می‌باشند. آنان دارای منافع شخصی هستند و مایل‌اند این منافع شخصی مشترک را موفقانه به قانون تبدیل کنند. این منافع متقابل زیر پوشش انضباط حزبی است که به انگیزه‌ی اعضای قوه‌ی مقننه خدمت می‌کند که رهنمود رهبران حزب‌شان درون شاخه اجرایی حکومت را دنبال کنند. در موارد افراطی جایی که

انضباط حزبی نیرومند است نافرمانی از خواست‌های قوه‌ی مجریه ممکن است به اخراج از حزب منجر شود، ماجرایی که در ۱۹۹۴ برای «اروپاستیزان»[1] در حزب محافظه‌کار انگلستان پیش آمد.

ظهور احزاب سیاسی با انضباط این اثر اطمینان بخش را دارد که قانون‌گذاران به‌عنوان نهادهای صنفی عمل نکنند و وظایف‌شان را از سوی ملت به‌طور کلی انجام دهند. به جای این، آن‌ها تحت رهبری شاخه‌ی اجرایی حکومت عمل می‌کنند.

سامانه‌ی حزبی فرانسه

پیدایی احزاب سیاسی منضبط به‌ویژه در فرانسه ظاهر شده است. موقعیت حکومت‌ها در سایه‌ی ائتلاف‌های دائماً متغیر در مجمع ملی قرار گرفته، جای خود را به پیدایی احزاب سازمان‌یافته پشتیبان یا مخالف با حکومت داده است. به این موقعیت اکثریت‌های شکننده می‌گویند. این به تحولات دیگری ضمیمه شد که در قانون اساسی ۱۹۵۸ برای تبعیت قوه‌ی مقننه از مجریه طراحی گشت. این‌ها شامل محدودیت‌هایی بر توان مجمع ملی برای عزل حکومت‌ها و تسهیلات برای حکومت‌ها بود که معبر مجلس مقننه فاقد پشتیبانی اکثریت خواه در مجمع ملی یا در سنا را تامین کنند.

اقتدار مجالس قانون‌گذار

علاوه بر تحولات مؤثر بر قدرت مجالس قانون‌گذار تغییرات دیگری بر محیط و اعتباری که این نهادها از آن برخوردار بودند وارد آمده که اثر معکوسی بر اقتدار آن‌ها داشته است. در این قسمت برخی از عوامل اصلی را که اثر معکوس بر اقتدار مجالس قانون‌گذار داشته است بررسی می‌کنیم.

---

1. Eurorebels

سیاست‌های دشمنانه

عملیات سامانه‌ی حزبی نتیجه‌ی دیگری هم دارد که ممکن است کارکردهای مجالس قانون‌گذار را بی‌ارزش نماید. سامانه‌های حزبی اغلب سبب ساز سیاست‌های دشمنانه می‌شوند بریتانیا و زلاندنو نمونه‌های کشورهایی هستند که امور سیاسی آن‌ها به‌طور سنتی در این راستا هدایت می‌شوند. احزاب سیاسی که بر سر قدرت رقابت می‌کنند سیاست‌هایی را پیش می‌برند که تفاوت مهمی با سیاست‌های مخالفان‌شان دارد که نوعاً بر ایدئولوژی متضاد صورت بندی شده است.

سیاست‌های دشمنانه بر موقعیتی دلالت دارد که در آن یک حزب به‌طور خودکار مستعد و آماده‌ی مخالفت با دیدگاه‌ها و پیشنهادهای حزب دیگر به‌عنوان یک نکته‌ی اصلی است. اگر این سبک سیاست‌ها بر عملیات قوه‌ی مقننه تأثیر کند، این بدین معناست که این نهاد فاقد احساسی از مقصد مشترک است. کار قوه‌ی مقننه کمتر به جست‌وجوی راستین بهترین راه‌حل‌های مشکلات صرف‌نظر از وابستگی حزبی بلکه عمدتاً دامن زدن به آتش اختلافات و تعقیب منافع حزبی است. اعضای مجالس مقننه که هواداران همان حزبی هستند که قوه‌ی مجریه نیز از آن برخاسته احتمالاً پشتیبان آن حکومت‌اند و پیشنهادهای مطرح شده توسط حزب یا احزاب مخالف را صرف‌نظر از مزیت‌های احتمالی آن‌ها به سخریه می‌گیرند. به همین گونه کسانی که هوادار حکومت نیستند احتمالاً به جای ارزیابی سازنده‌ی ابتکارات شاخه‌ی اجرایی روشی ویرانگر در پیش می‌گیرند.

تأثیر اوضاع اقتصادی

اعتماد عمومی به مجالس مقننه ممکن است به‌ویژه زیر تأثیر اوضاع اقتصادی قرار گیرد. عواملی نظیر رکود اقتصادی احتمالاً اثر معکوسی بر

شیوه‌یی که عموم مردم به تمامی نهادهای حکومت نگاه می‌کنند داشته است، به‌ویژه هنگامی که به نظر می‌رسد آن‌ها هیچ راه‌حل فوری برای مشکلات معاصر ندارند. رکود اقتصادی احتمالاً ظرفیت نوآوری نهادهای حکومت را کاهش می‌دهد. به جای آن که به‌عنوان هواداران پویای اصلاحات عمل کند (که ممکن است منزلت چنین نهادهایی را در نظر مردم بالا ببرد) هر دو قوه‌ی اجرایی و قانون‌گذار مستعد به بی‌عملی و کاستن هزینه‌های عمومی هستند. این عمل کم‌ماجراتر از ابتکار کردن برنامه‌های جدید است و ممکن است اثر معکوس بر روندی داشته باشد که در آن مردم به دستگاه حکومت می‌نگرند.

اجرای طیف متنوعی از وظایف

قانون‌گذاران طیف گسترده‌یی از وظایف انجام می‌دهند اما همه‌ی آن وظایف هماهنگ نیستند. به‌ویژه توجه زیاد به نقش پیش برنده‌ی ملاحظات محلی (که به آن تنگ‌نظری می‌گویند) ممکن است از توان قوه‌ی مقننه بر عمل نظارت بر امور ملی بکاهد و جلوه‌ی یک نهاد پاره پاره را بدون هیچ حس کلی از مقصد تهیه کند. این ممکن است به انحطاط وزن و حیثیت آن نهاد و بدین‌سان اقتدار آن بینجامد.

تنگ‌نظری

در بسیاری از کشورها نقشی که قانون‌گذاران در خدمت به حوزه‌ی انتخابی‌شان ایفا می‌کنند، نقشی بااهمیت است. در ایرلند اعضای Dail اغلب در امور سیاسی محلی حوزه‌ی انتخابیه خود شرکت فعال دارند و به پیشبرد منافع محلی و انعکاس دادن مشکلات فردی به‌عنوان نقش‌هایی مهم‌تر از صورت‌بندی قانون ملی نگاه می‌کنند. حتا وزیران نیز از این فشارهای

تنگ‌نظرانه مصون نیستند.
در انگلستان اغلب به رأی شخصی یک عضو پارلمان اشاره می‌شود. این بدین معناست که برخی نامزدها از انتخاب‌کنندگان خود بر مبنای اینکه آنان که هستند و چه انجام داده‌اند (به‌ویژه در رابطه با خدمتی که به حوزه‌ی انتخابیه‌ی خود کرده‌اند) تامین پشتیبانی می‌کنند. ولی چنین پشتیبانی معمولاً به مراتب کم اهمیت‌تر از برچسب حزبی نامزدهاست.

استدلال شده است که تنگ‌نظری اعضای کنگره‌ی آمریکا از توان یا تمایل آن نهاد به نگاه به موضوعات از چشم‌انداز ملی سراسری می‌کاهد. هر چند که انتخابات کنگره‌یی آمریکا از نظر نامزدهایی که نماینده‌ی احزاب بزرگ هستند تأثیر عمده‌یی بر نتیجه‌ی این انتخابات دارد و رأی شخصی هر نامزدی را می‌تواند جلب کند. این رأی شخصی ممکن است برمبنای سبک مبارزه شخص و چگونگی مواجهه‌ی او با آراء محلی تامین شود. ولی مبنای اصلی یک رأی شخصی سابقه‌ی پیشین نامزد مزبور در زمانی که صاحب مقام بوده است می‌باشد. این سابقه ممکن است بر عواملی مبتنی باشد که شامل دسترسی داشتن به حوزه انتخابی محلی (به‌ویژه شرط کمک به کسانی که مشکلاتی دارند) بازتاب دادن پشتیبانی از منافع یا امور محلی و به‌ویژه توان جلب منافع حکومتی به حوزه‌ی انتخابیه‌ی نامزد مزبور است.

بنابراین نتیجه این می‌شود که نامزدهای شاغل (یعنی کسانی که در رقابت انتخاباتی پیشین انتخاب شده‌اند و حالا هم قصد انتخاب شدن دارند) برای به دست آوردن کرسی‌ها در مجلس نمایندگان یا سنا در موقعیتی به مراتب بهتر از نامزدهایی هستند که سابقه ندارند و برای نخستین بار در مبارزه انتخاباتی شرکت می‌کنند. تنها عواملی نظیر سابقه‌ی

کم تحرکی در پیشبرد منافع حوزه‌ی انتخابیه یا دست داشتن در یک رسوایی احتمالاً امتیاز شاغل بودن را خنثا می‌کند هر چند گاهی برخی نامزدهای فعلی می‌بازند. یک جنبه‌ی مهم انتخابات در کنگره این است که شاغلان برای پیروزی موقعیتی خوب دارند و معمولاً هم موفق می‌شوند.

برای مثال در ۱۹۹۶، ۳۸۵ نفر از اعضای شاغل مجلس نمایندگان بار دیگر انتخاب شدند و فقط ۲۱ نفر آنان شکست یافتند از میان ۲۰ سناتوری که در پی انتخاب مجدد بودند تنها یک نفر در انتخاب دوباره ناکام ماند. در یکصد و نهمین کنگره (که در ۲۰۰۴ منعقد شد) طول متوسط خدمت برای یک عضو مجلس نمایندگان ۹/۳ سال و برای یک سناتور ۱۲/۱ سال بود.

استدلال شده است که این موقعیت در کنگره یک خصلت دوگانه دارد: کنگره در عین حال نهادی مرکب از سیاستمدارانی است که علاقه‌ی بیشتری به امور محلی دارند (یا حتا مشغولیتی) اما همچنین محلی برای سیاست‌گذاری ملی است. علاقه به جنبه‌ی اولی ممکن است از کارکرد وظیفه‌ی دومی بکاهد و کارآیی کنگره را در پاسخ دادن به مسائل جاری یا آینده به تحلیل ببرد.

فساد

توجیه دیگری که بر تنزل اقتدار نهادهای قانون‌گذاری مؤثر است به فساد یا «کثافتکاری» مربوط است. اگر مردم درک کنند که قصد عمده از انتخاب شدن در چنین نهادهایی بیشتر منافع شخصی است تا خدمت به ملت و شهروندان احتمالاً هم مجالس مقننه و هم رأی‌دهندگان با بی‌اعتنایی با آن روبه‌رو می‌شوند و مسلماً میزان مشارکت تنزل می‌یابد. ما در این زمینه در فصل ۲ کامل‌تر بحث کرده‌ایم.

پرسش

با استفاده از نمونه‌های موجود در هر کشوری که با آن آشنایی دارید، علت تنزل در قدرت و اقتدار مجالس مقننه از هنگام آخرین دهه‌ی سده‌ی بیستم را تشریح کنید.

زوال مجالس قانون‌گذار

تا چه اندازه مجالس قانون‌گذار در وضع زوال برگشت‌ناپذیر هستند؟

در دو بخش پیشین به مشکلاتی که مجالس قانون‌گذار با آن روبه‌رو هستند اشاره کردیم. دلایلی ارائه شد که مشکلات آن‌ها عبارت از دو دسته است: تغییرات مؤثر بر اختیارات این نهادها که توان‌شان را برای ایفای مؤثر وظایف سنتی‌شان مانع شده‌اند و تغییرات در برداشت‌های مردم از اعتبار چنین نهادهایی که اثر معکوسی بر اقتدار آن‌ها بر جای گذارده است. این دلایل را می‌توان در این معنا گنجاند که مجالس قانون‌گذار به زوال و انحطاط گرفتار آمده‌اند.

با این همه هر چند ما به تحولات عمده‌یی که به دلایل مدعیان زوال چنین نهادهایی کمک کرده اشاره کردیم این نیز مهم است که بدانیم آن‌ها به ایفای نقش‌های ارزشمند و حیاتی خود در امور سیاسی ادامه می‌دهند. بعضی از مشکلاتی که ما مورد توجه قرار دادیم نه جهان‌روا و نه حل‌ناشدنی هستند. برای مثال تسلطی که حکومت‌ها بر فرایند قانون‌گذاری دارند در بعضی کشورها محکم‌تر از دیگران است. مثلاً هم در آلمان و هم در ایتالیا میزان قابل توجهی از حیطه‌ی قانون برای ایفای ابتکار اعضای عادی قوه‌ی مقننه باقی مانده است.

ما به تاثیر سامانه‌ِی حزبی بر نقش مجالس قانون‌گذار اشاره کردیم ولی قدرت حزب در این یا آن لیبرال دمکراسی متفاوت است و این بار آشکاری

بر اطاعت قوه مقننه از قوه‌ی مجریه دارد. برای مثال سرشت رابطه‌ی حزبی میان کنگره‌ی آمریکا و رئیس جمهور از عواملی است که توجیه می‌کند چرا کنگره نقش بسیار مهم خود را در قانون‌گذاری حفظ کرده است.

وانگهی تسلط حکومت‌ها بر قانون‌گذاری از طریق اعمال سامانه‌ی حزبی یک وجه دائمی در امور سیاسی یک کشور محسوب نمی‌شود. مناسبت‌هایی نیز وجود دارد که قانون‌گذاران بتوانند به میزان بیشتری ابراز وجود کنند. این هنگامی است (در نظام پارلمانی) که هیچ حزبی پشتیبانی اکثریت را در مجلس ندارد یا هنگامی که (در نظام ریاستی) مهار شاخه‌ی اجرایی حکومت در دست حزب متفاوت از حزبی است که زمام امور مجلس را در اختیار دارد.

اعتمادبه‌نفس قانون‌گذاران ـ برخی نمونه‌ها

حکومت‌های منتخب از حزبی که زمام قوه‌ی قانون‌گذاری را در اختیار دارد معمولاً انتظار دارد که سیاست‌هایش تصویب شود. ولی همیشه چنین نیست، حتی در کشورهای دارای سامانه‌های حزبی بسیار منضبط. قانون‌گذاران نمی‌توانند به پیروی برده‌وار خواسته‌های رهبری‌شان متکی باشند. حکومت کارگری انگلستان در فاصله‌ی ۱۹۹۷ و ۲۰۰۱، ۱۶ بار و میان ۲۰۰۱ و ۲۰۰۵ ۱۹ بار از «شورش‌های کمرشکن» که در آن‌ها شماری از نمایندگان از رأی دادن مطابق با اراده‌ی رهبری‌شان خودداری ورزیدند رنج برد ولی جدی‌ترین شورش در سال ۲۰۰۳ اتفاق افتاد که ۱۲۱ نماینده‌ی حزبی کارگر دستورالعمل فوری حزب را به چالش کشیدند و علیه حکومت و به پشتیبانی از قطعنامه‌یی رأی دادند که اعلام می‌داشت الزام عمل نظامی علیه صدام حسین «هنوز اثبات نشده است». پیشنهادات حکومت (مانند لایحه‌ی آموزش عالی) که به دانشگاه‌ها در انگلستان و ولز اجازه می‌داد که شهریه‌ها را تغییر دهند ۷۲ نماینده‌ی مجلس عوام را برانگیخت که علیه قرائت دوم در ژانویه‌ی ۲۰۰۴، ۵۷ نفر را به مخالفت با قرائت سوم آن در مارس همان سال برانگیخت.

شورش سومی هم در ۲۰۰۵ اتفاق افتاد، هنگامی که ۴۹ نماینده در مجلس عوام علیه پیشنهادات حکومت برای تحمیل یک دوره‌ی ۹۰ روزه‌ی بازداشت مظنونان به تروریسم رأی دادند. به این مناسبت حکومت شکست خورد. در ۲۰۰۶ حکومت بار دیگر در مجلس عوام بر سر دو رأی‌گیری در رابطه با قانون تنفردینی که در آن‌ها شماری از نمایندگان مجلس عوام همراه نمایندگان مخالف رأی دادند، شکست یافت.

جایگاه حکومت بالقوه ضعیف‌تر است هنگامی که از اکثریت آراء مجلس خود برخوردار نیست. در ایرلند طی سال‌های ۱۹۸۰ غیبت یک حزب با اکثریت جامع به مجلس Dail فرصت داد که حق عزل حکومت‌ها را اعمال کند. مجلس دوبار موفق شد و بار سوم حکومت خود مجبور به استعفا شد و در پی انحلال مجلس برآمد.

هنگامی که زمام ریاست جمهوری و مجمع ملی طی ادوار موسوم به همزیستی در فرانسه در اختیار احزاب سیاسی متفاوت بود رئیس جمهور ناگزیر شد نخست‌وزیری را برگزیند که از پشتیبانی مجمع ملی برخوردار بود. این موقعیت در فاصله‌ی ۱۹۸۶، ۱۹۸۸ و بار دیگر میان ۲۰۰۲ ـ ۱۹۹۸ اتفاق افتاد هنگامی که رئیس جمهور شیراک (از حزب محافظه‌کار RPR) مجبور شد مخالف شکست خورده‌ی خود در انتخابات ریاست جمهوری ۱۹۹۵ لیونل ژوسپین از حزب سوسیالیست را به نخست‌وزیری منصوب کند. در چنین وضعی حکومت‌ها به جای پاسخگو بودن به رئیس جمهور در برابر مجلس‌ها پاسخگو می‌باشند و بدین‌گونه اختیارات دومی به هزینه‌ی اولی بالا می‌رود. بدین‌گونه نظام حزبی شمشیر دو لبه است. هر چند که گاهی به تسلط قوه‌ی مجریه بر قوه‌ی مقننه کمک می‌کند ممکن است قوه‌ی مقننه را نیز قادر سازد که به هزینه‌ی قوه‌ی مجریه ابراز وجود کند. توان مجلس‌های قانون‌گذار برای چنین امکانی با اصلاحاتی که در زیر درباره‌ی آن بحث خواهیم کرد می‌تواند ارتقا یابد.

نقش کمیته‌های تحقیق

مجلس‌های قانون‌گذار ممکن است برای استخراج اطلاعات در امور حکومت سازوکاری طراحی کنند و بدین‌گونه توان آن نهاد را به نحو مؤثری برای تحقیق و تفحص درباره‌ی اقدامات حکومت بالا ببرند. قانون‌گذاران منفرد ممکن است مجهز به کمک مالی برای استخدام کارمند بشوند که یکی از نقش‌های آن می‌توانند تهیه‌ی شناسایی کارشناسی از حوزه‌ی سیاسی خاص باشد. اعضای پارلمان انگلستان و اعضای مجلس Dail ایرلند برای چنین خدمتی بسیار فقیرند در حالی که بخت با قانون‌گذاران آمریکایی بسیار یار است: با ستادهای شخصی بزرگ و پشتیبانی سازمان‌های تحقیقی کارشناسی.

استفاده از کمیته‌های تحقیق یک اصلاح مهم برای تسهیل تحقیقات قانونی امور حکومت در شماری از لیبرال دمکراسی‌ها بوده است کنکاش‌های آن‌ها منبع اطلاعاتی است جدا از آن‌هایی که شاخه‌ی اجرایی فراهم می‌کند. به علاوه فضای غیرجانبدار بحث‌های درون کمیته‌ی تحقیق ممکن است سلطه‌ی اعمال شده توسط شاخه‌ی اجرایی حکومت را کاهش دهد و بدین وسیله منزلت قوه‌ی مقننه را بالا ببرد.

در انگلستان کمیته‌ی محاسبات عمومی، نمونه‌ی اولیه‌ی کمیته‌ی تحقیق بود که کار حکومت را رصد می‌کرد به‌ویژه کمیته محاسبات وزارتخانه‌های حکومت را بررسی می‌کرد و در پی آن بود که اطمینان دهد که وجوه اختصاص یافته توسط پارلمان به‌طور مؤثری هزینه شود و برای مقاصدی خرج شود که پارلمان توافق کرده است کار آن به یاری مدیر مالی و ممیزی کل و دفتر حسابرسی ملی صورت گیرد.

در ۱۹۷۹ سامانه‌ی جدیدی از کمیته‌های تحقیق در مجلس عوام برای مراقبت از کار تمامی وزارتخانه‌های حکومت برقرار شد. چنین نهادهایی

به این منظور طراحی شدند که تمامی نمایندگان مجلس عوام را به‌کار حکومت با اطلاع‌تر سازند. چنین کمیته‌هایی برای کمک به آن‌ها در کنکاش‌هایشان اختیار یافتند که کارمندانی را با کارشناسی در حوزه‌ی حکومتی که به آن‌ها مربوط است اجیر کنند و از اشخاصی که نماینده نبوده‌اند اما اطلاعاتی از موضوع حوزه‌ی تحت بررسی‌شان دارند دعوت نمایند. ولی از این اصلاحات که عموماً استقبال کردند برخی سیاستمداران بیم داشتند که اختیارات این کمیته‌ها پارلمان را به‌عنوان یک نهاد کم‌ارزش‌تر کند و اینکه وظایف قانون‌گذاری کلیدی را به کمیته‌ها انتقال بدهد. همچنین ادعا شد که این نهادها سیاست‌های مورد اجماع را پیش می‌برد زیرا اعضای کمیته‌ها احساس خواهند کرد که برای سازش دیدگاه‌هایشان برای تولید گزارش به اتفاق آراء زیر فشار قرار خواهند گرفت.

اصلاحات عمده در سامانه‌ی کمیته‌های تحقیق در پارلمان زلاندنو با برآمدن حکومت کارگری در ۱۹۸۵ معمول گشت. این اصلاحات برای موضوع فرایند حکومت به بالا بردن تفحص پارلمانی و عمومی طراحی شد. یک نوآوری مهم اختیارات چنین کمیته‌هایی برای پرسش کردن از ابتکارات خودشان در هر حوزه‌ی مدیریت حکومت خواه سیاسی یا هزینه‌کننده است.

پرسش

قانون‌گذاران معاصر به چه طریق ممکن است بر سلطه‌ی شاخه‌ی اجرایی حکومت غلبه کنند؟

فصل ۱۲

قوه‌ی مقننه و اجرای قانون

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

*** چگونه نیروهای پلیس کنترل می‌شوند**

*** دادگاه‌ها و قضات به چه طریق عمل می‌کنند؟**

*** سیاست‌ها چگونه ممکن است بر کار قضات تأثیر گذارند؟**

سیاست اجرای قانون

چرا اجرای قانون مورد توجه دانشجویان علوم سیاسی است؟

سامانه‌ی اجرای قانون در هر کشور اگر قرار است از سوی شهروندان به‌عنوان امری مشروع‌پذیرفته شود، باید بیطرف باشد. هرگاه سازمان‌های درگیر در سامانه‌ی اجرای قانون (به‌ویژه دادگاه‌ها و پلیس) فارغ از فشارها و تعصّبات سیاسی باشند و بنابراین بتوانند قانون را به روشی یکسان در مورد تمامی اشخاص درون یک کشور اعمال کنند، این امر به آسان‌ترین وجهی تضمین می‌شود. ولی آزادی کامل از فشارها یا دخالت سیاسی در هر سامانه‌ی حکومتی غیرممکن است. دادگاه‌ها و پلیس در خلأ عمل نمی‌کنند. این نهادها در معرض فشارهای سیاسی هستند و نقشی که ایفا می‌کنند و تصمیماتی که می‌گیرند ممکن است آن‌ها را اجباراً به صحنه‌ی سیاست پرتاب کند.

اجرای قانون و مهار سیاسی در انگلستان (U.K)

پلیس و دادرسان در انگلستان به میزان قابل توجهی در اجرای وظایف‌شان، به گونه‌یی سنتی به میزان قابل توجهی مستقل عمل می‌کردند. ولی این برداشت که این آزادی الزاماً با اهداف سیاسی حکومت سازگار نیست به اصلاحاتی به منظور محدود کردن اختیارات کسانی که در این دو سازمان کار می‌کنند انجامید.

قانون دادگاه‌های صلح و پلیس ۱۹۹۴ نیروهای پلیس را ملزم کرد که به اهدافی نایل شوند که وزارت کشور برای آن‌ها مقرر کرده بود و بدین‌سان توان رئیس پلیس را در رعایت اولویت‌های نیروهای‌شان چنانکه پیش از آن داشتند محدود سازند و کنترل مرکزی به وسیله وزارت کشور بعدی پس از ۱۹۹۷ توسعه یافت قانون (احکام) جنایی ۱۹۹۷ (که به وسیله قانون

اختیارات دادگاه‌های جنایی سال ۲۰۰۰ اصلاح شد) هدفش محدودسازی آزادی قضات بود در باب کردن طیفی از محکومیت‌های اجباری شامل جرائم قتل و سرقت‌های خانگی. به‌علاوه طبق قانون عدالت جزایی ۲۰۰۲ شورای رهنمودهای احکام به منظور ایجاد رویکرد مشترک قضات و دادگاه‌ها برای صدور احکام در تمامی موارد جزایی به وجود آمد.

بدین‌گونه، ما به‌عنوان دانشجویان علوم سیاسی باید از ماهیت کار پلیس و دادگاه‌ها آگاهی داشته باشیم. و نیز لازم است گستره‌یی را که در آن فعالیت‌های آنها زیر تأثیر ملاحظات سیاسی صورت گیرد مورد توجه قرار دهیم.

مسئولیت‌پذیری پلیس و نظارت بر آن

چه کسانی باید مهار پلیس را در دست داشته باشند و پلیس باید در برابر اعمال خود به چه کسانی پاسخگو باشد؟

ما اغلب شاهد رفت و آمد و گشت‌زنی افسران پلیس چه پیاده و چه سوار بر اتومبیل در محلات خودمان هستیم. نقش اصلی آنان اطمینان دادن به این است که تمامی شهروندان از قانون اطاعت کنند. اگر شهروندان از انجام این کار خودداری کنند پلیس می‌تواند طیفی از مجازات‌ها را یادآوری کند. این مجازات‌ها شامل هشدار دادن یا بازداشت شخصی قانون شکنان است. اما در عین حال ما نیاز داریم اطمینان یابیم که پلیس وظایف خود را منصفانه و بی‌طرفانه انجام می‌دهد. این هدف‌ها اهمیت سازوکاری را که برای اعمال کنترل بر کار پلیس وجود دارد که به یاری آن پلیس می‌تواند برای اعمال خود پاسخگو باشد برجسته می‌سازند. این‌ها در نظام‌های لیبرال دمکراسی حکومت مسائل مهمی به شمار می‌روند.

نظارت حکومت ملی بر پلیس

اگر یک نیروی پلیس زیر نظارت حکومت ملی و در برابر آن پاسخگو باشد، این خطر هست که نقش اصلی آن سازمان پیشبرد علائق سیاسی حزب یا احزابی باشد که حکومت را تشکیل داده اند. نوعاً، حکومت علائق خود را با علائق دولت همسان نشان خواهد داد. بدین‌گونه، عملیات پلیس ممکن است تحت هدایت حکومت ملی باشد یا قانون ممکن است برای پلیس به وسیله آن حکومت تعبیر و تفسیر شود. آنگاه پلیس به این نهاد برای رفتاری که طبق آن وظایف‌اش را انجام داده باید پاسخگو باشد. بنابراین پلیس دولت را تشخّص می‌بخشد. بدین‌گونه پلیس «دولت در لباس اونیفورم» است. برای مثال، چنین موقعیتی آفریقای جنوبی داشت که تحت حاکمیت اقلیت سفید بود.

نظارت ملی بر پلیس

در فرانسه، حکومت مرکزی نقش اصلی را در امور پلیس ایفا می‌کند. دو نیروی پلیس در فرانسه وجود دارد. مهار پلیس ملی در اختیار وزارت کشور است، درحالی‌که ژاندارمری ملی از لحاظ فنی بخشی از نیروهای مسلح تحت فرمان وزارت دفاع است. افسرانی از این نهادها نیز به‌عنوان افسران بازجو تحقیقات را تحت نظارت یک بازپرس یا یک دادستان اداره می‌کنند. در این ظرفیت آنان پلیس قضایی خوانده می‌شوند و به قوه‌ی قضاییه پاسخگو می‌باشند.

در ایرلند گارداسیوچانا که در مقیاس ملی عمل می‌کند، زیر نظارت مامور منصوب از سوی وزیر دادگستری است و مامور مزبور به لحاظ نظری پاسخگوی اوست.

نظارت حکومت محلی بر کار پلیس

امکان دوم این است که پلیس باید تابع نظارت محلی باشد که توسط حکومت‌های ایالتی، مقامات محلی یا با انتخاب مستقیم رؤسای پلیس اجرا می‌گردد. بنابراین پلیس پاسخگوی فعالیت‌های خود به این نهادهای محلی خواهد بود. این تضمین خواهد کرد که شماری از نیروهای پلیس به جای یک سازمان پلیس متحدالشکل در کشور عمل کنند. بدین‌سان می‌توان از کار پلیس به‌عنوان مجری منافع این یا آن حزب سیاسی خاص (یا ائتلافی از احزاب) جلوگیری کرد. احتمال دارد که طیفی از احزاب سیاسی مهار شمار بزرگی از مقامات ایالتی یا محلی موجود در هر کشور را در دست داشته باشند. این از کار پلیس که به‌طور عمده در جهت حفظ یک هدف سیاسی از پیش تعیین شده باشد، جلوگیری خواهد کرد.

در این موقعیت کار پلیس می‌تواند به مسائل مورد نظر اعضای معمولی جامعه معطوف گردد. فعالیت پلیس معطوف به موضوع‌هایی نظیر واکنش نشان دادن به جنایت و قانون شکنی است نه نائل شدن به اولویت‌های سیاسی حکومت ملی. این نقش مورد تحسین مردمی است که از کار پلیس پشتیبانی می‌کنند. بدین‌سان کار پلیس با رضایت اکثریت اعضای جامعه صورت می‌گیرد.

نظارت بر کار پلیس آمریکایی

در آمریکا کار پلیس عمدتاً امری محلی است که زیر نظارت واحدهایی از حکومت محلی در سطوح ایالتی یا شهرداری صورت می‌گیرد. گارد ملی موجود در سطح ایالتی ممکن است وظایف مربوط به پلیس را نیز اجرا کند. وانگهی، دفتر تحقیق فدرال (اف بی آی) سازمانی است که زیر نظر وزارت دادگستری با مسئولیت اجرای قوانین فدرال کار می‌کند و حوزه‌ی عمل آن بدین‌سان گستره‌ی

ملی است. ولی نظارت محلی لزوماً سیاست نظارت بر پلیس را از دستور خارج نمی‌کند. حکومت‌های ایالتی یا محلی نیز اهداف سیاسی دارند که مایل به اجرای آن‌ها هستند و پلیس ممکن است برای پیشبرد این‌ها مورد استفاده قرار گیرد.

نظارت حرفه‌یی بر کار پلیسی

گزینه‌ی نهایی این است که کار پلیس باید زیر نظارت و بازخواست حرفه‌یی‌هایی صورت گیرد که عملاً کار را به انجام می‌رسانند. در تحت این الگو، افسران ارشد متصدی نیروهای پلیس بر چنین نهادهایی نظارت دارند و افسران پلیس انفراداً برای اعمال‌شان در برابر این فرماندهان مسئولیت دارند. این سامانه‌ی کنترل و مسئولیت‌خواهی ممکن است بهترین تضمین بی‌طرفی سیاسی در کار پلیس باشد. این سامانه پلیس را آزاد می‌گذارد تا مهم‌ترین وظایف را برای اجرا تعیین کند. توان انجام این مهم اعتماد و همکاری عموم مردم را بالا می‌برد.

با این همه مشکلاتی در چنین سامانه‌یی دیده می‌شود. پلیس و مردم ممکن است در زمینه‌ی مسائلی نظیر آنچه درخور اهمیت است که باید به آن اولویت داد دیدگاه‌های متفاوتی داشته باشند. این خطر وجود دارد که میان پلیس و مردم آنچنان فاصله بیفتد که نقش آن‌ها از سوی شهروندان نامشروع جلوه کند. و نیز ممکن است اعضای جامعه به سامانه‌یی که در آن افسران پلیس فقط تابع سازوکارهای داخلی مسئولیت‌پذیری هستند بی‌اعتماد شوند. درمان سوء استفاده از قدرت در موقعیتی که در آن پلیس‌ها «تابع قانون خودشان» هستند، دشوار است. مفهوم استقلال نیروی انتظامی (پلیس و ژاندارمری) در انگلستان شاید به الگوی کار پلیسی تابع نظارت افسران ارشد پلیس نزدیک‌تر باشد. توان آنان اما برای هدایت کار پلیسی هنگامی‌که قانون ۱۹۹۴ پلیس و دادگاه‌های بخش، وزارت کشور

را قادر ساخت اهداف ملی را تعیین کند و هر نیرو را ملزم به پاسخگویی آنها نماید به نحو قابل توجهی از میان رفت.

پرسش

«کار پلیسی وظیفه‌یی محلی است که باید زیر نظارت حکومت محلی باشد». نقاط قوت و ضعف این شکل نظارت را بر کار پلیسی بررسی کنید.

سامانه‌ی قضایی

دادگاه‌ها چه کاری انجام می‌دهند؟

نقش اصلی دادگاه‌ها فیصله دادن منازعه‌ی میان دو طرف است. این دو طرف ممکن است شهروندان منفردی باشند که با یکدیگر منازعه دارند یا برعکس ممکن است طرف دعوا در برابر دادگاه‌ها دولت باشد.

هیچ دو کشور لیبرال دمکراتیکی سامانِ قضایی مشابهی ندارد. تفاوت‌هایی به‌ویژه در رابطه با نحوه‌ی محاکمات وجود دارد. در انگلستان و آمریکا از سامانه‌ی متناقضی استفاده می‌شود که در آن دو طرف در پی آن هستند که دعوی‌شان را با ناباوری و تردیدی که از سوی حریفان‌شان مطرح می‌شود اثبات کنند. محاکمه تحت ریاست یک قاضی انجام می‌شود که وظیفه‌ی اصلی‌اش تضمین داوری منصفانه است. بسیاری از کشورهای اروپایی از سامانه‌ی تفتیش‌گرانه استفاده می‌کنند. در اینجا گردآوری شواهد و مدارک در مسئولیت قاضی است و کارکرد اصلی محاکمه حل مسائل مکشوفه در بازجویی اولیه است. قاضی فعالانه در محاکمه دخالت خواهد کرد تا به حقیقت برسد.

در بقیه‌ی این بخش برخی از کار اصلی سامانه‌های قضایی را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

حقوق مدنی و حقوق جنایی

حقوق مدنی مربوط است به راه حل اختلاف‌هایی که در آن، نوعاً یک طرف در پی شکلی از جبران (نظیر آسیب‌ها) از طرف دوم است. حقوق جنایی فعالیت‌هایی را در بر می‌گیرد که مفاهیم ضمنی اجتماعی گسترده‌تری دارد که ایالت را ملزم می‌دارد پیگرد قانونی را با توجه به مجازات مجرم در نظر گیرد. افترا نمونه‌یی از دعوای حقوق مدنی و قتل اتهامی جنایی است.

در بسیاری کشورها به موضوع‌های مدنی و جزایی در دادگاه‌های متفاوتی رسیدگی می‌شود. ولی این مورد ثابتی نیست. در فرانسه موضوع‌های مدنی و جنایی در یک دادگاه رسیدگی می‌شود، با استفاده از پرسنل قضایی یکسان. در انگلستان و ولز یک قاضی چرخشی ممکن است به هر دو دعوای مدنی وجنایی رسیدگی کند و دادگاه‌های بخش به برخی از کارکردهای مدنی می‌پردازند.

تشکیلات دادگاه‌ها در انگلستان و ولز

دادگاه‌های مدنی و جنایی در انگلستان و ولز به شیوه‌یی سلسله مراتبی سازمان داده شده‌اند.

بیشتر دعواهای جنایی در دادگاه‌های بخش رسیدگی می‌شود که اکثریت آن‌ها را حقوقدان‌هایی اشغال می‌کنند که امین صلح خوانده می‌شوند. به جدی‌ترین و سنگین‌ترین محکومیت‌ها در دادگاه‌های جنایی تحت ریاست یک قاضی و با استفاده هیئت منصفه رسیدگی می‌شود. دادخواست‌های استیناف از دادگاه‌های جنایی در دادگاه استیناف (بخش جنایی) رسیدگی می‌شود.

موضوع‌های مدنی کوچک ممکن است به وسیله روند ادعاهای کوچک احاله شود که در پی حل منازعه بدون نیاز به دادگاه علنی هستند. اکثر دعواهای مدنی که به دادگاه می‌روند در دادگاه ایالتی رسیدگی

می‌شود هرچند که دادگاه عالی دادگستری ممکن است به دعواهایی رسیدگی کند که در آن‌ها مبلغ هنگفتی پول مورد ادعاست. استیناف علیه رأی داده شده در یک دادگاه ایالتی یا دادگاه عالی در دادگاه استیناف (بخش مدنی) رسیدگی خواهد شد.

مجلس اعیان دادگاه نهایی استیناف هم در مورد دعواهای مدنی و هم جنایی است. قانون اصلاح قانون اساسی ۲۰۰۵ پیشنهاد تعویض اختیارات قانونی مجلس اعیان را با نهادی جدید، **دیوان عالی** ارائه داد که در نظر بود که در ۲۰۰۸ عملیاتی شود.

اسکاتلند سامانه‌یی قانونی دارد که متفاوت از سامانه‌ی مشابه در انگلستان و ولز است و دادگاه‌ها در ایرلند شمالی نیز متفاوت از همتاهای‌شان در انگلیس و ولز هستند.

محاکمه توسط هیئت منصفه

هیئت‌های منصفه برای فراهم کردن محاکمه‌یی توسط گروهی همطراز طراحی شده‌اند و یک جنبه‌ی مهم فرایند قضایی را در بریتانیا و آمریکا تشکیل می‌دهند. در بریتانیا این هیئت‌ها از میان ثبت‌نام‌کنندگان انتخاباتی که از سوی حکومت‌های محلی نصب شده‌اند، گزیده می‌شوند. نقش آنان گوش سپردن به شاهدی است که توسط وکیل مدافع و دادستان در محاکمه‌یی حضور می‌یابد و به این تصمیمی می‌رسند که متهم آیا گناهکار یا بی‌گناه است.

اعضای هیئت منصفه دارای شماری مزیت‌ها هستند. توانایی آنان برای اعلام رأی بر بیگناهی در مواجهه با مدارک مسلم و قطعی برعکس ممکن است اصلاح قانون را فراهم بیاورد اگر افکار عمومی احساس کند که قانون و مجازات‌هایی که آن تحمیل می‌کند ناعادلانه اند. هیئت‌های

منصفه ممکن است انگیزه‌ی قانون شکن را هنگام تصمیم‌گیری بر گناهکار یا بیگناه بودن او به حساب بیاورد.

با این همه، مشکلاتی هم در رابطه با هیئت‌های منصفه وجود دارد. آنان نماینده اجتماعاً لازم نیستند و این ممکن است منجر به این پنداشت گردد که تعصب نژادی و جنسیتی شالوده‌ی تصمیم‌شان بوده است. در ۱۹۹۲ رأی تبرئه‌ی هیئت منصفه در مورد افسران سفیدپوست لس‌آنجلس که طبق گواهی دوربین، یک آمریکایی سیاه، رودنی کینگ، را شدیداً مورد حمله قرار داده بودند، به شورش‌های جدی انجامید. و نیز ممکن است هیئت منصفه زیر تأثیر رفتار وکلای مدافع قرار گرفته باشند که این مشکل را مطرح می‌کند که ثروتمندان می‌توانند مؤثرترین مجریان را در دادگاه اجیر کنند و به نحو مؤثری تبرئه‌شان را از جنایاتی که مرتکب شده‌اند بخرند. در انگلستان وزیر کشورهای متوالی در پی آن بوده‌اند که از جنایاتی که واجد شرایط محاکمه توسط هیئت منصفه هستند بکاهند، طوری که بتواند در دادگاه‌های بخش به آن‌ها رسیدگی شود. هزینه‌ی محاکمه توسط هیئت منصفه انگیزه‌یی برای این اصلاح بوده است که از سوی آزادیخواهان مدنی در برابر آن به‌طور جدی مقاومت شده است. اینان محاکمه توسط هیئت منصفه را به‌عنوان یک جنبه‌ی کلیدی حقوق مدنی تلقی می‌کنند.

پرسش

با استفاده از نمونه‌های مأخوذ از کشوری که با آن آشنایی دارید، نقاط قوت و ضعف محاکمه توسط هیئت منصفه را ارزیابی کنید.

حقوق اداری

حقوق اداری به رابطه‌ی میان یک حکومت و شهروندان‌اش اشاره دارد. در بریتانیا، به چالش‌های مردم با اقدامات شاخه‌ی اجرایی حکومت ممکن است در دادگاه‌ها رسیدگی شود. مشروعیت قانونگذاری تفویض شده یا اتهامات سوءاستفاده از قدرت ممکن است به این شیوه با چالش روبه‌رو شود ولی مسائل حداقل (نظیر چالش با تصمیم یک کارمند دولت) ممکن است توسط هیئت‌های حل اختلاف فیصله یابد. شکایات از سوء مدیریت (یعنی اتهام کاربرد رویه‌های نادرست برای رسیدن به یک تصمیم) ممکن است به یک بازرس ویژه واگذار شود.

در کشورهای دیگر اما، سامانه‌ی دادگاه جداگانه‌یی وجود دارد که در چنین موضوع‌هایی داوری می‌کند. آلمان و فرانسه سامانه‌ی متمایزی از دادگاه مربوط به حقوق اداری دارند.

سامانه‌ی دادگاه‌های اداری فرانسه

عقیده به اینکه شاخه‌ی اجرایی حکومت اگر دادگاه‌های عادی می‌توانستند اعمال آن را بازنگری کنند تابع قوه‌ی قضاییه‌اند، به تأسیس سامانه‌ی جداگانه‌یی از دادگاه‌های اداری در فرانسه انجامید. این‌ها اختیارات قانونی انحصاری دارند در طیف گسترده‌یی از موارد تحت پوشش حقوق عمومی که متضمن اختلافات میان افراد و کارکردهای دولت، از جمله اتهامات اعمال غیرقانونی وزیران، کارمندان کشوری و نهادهای عمومی است.

سامانه‌ی حقوق اداری فرانسه تحت ریاست شورای دولتی است که به‌عنوان هم نهاد مشورتی و هم قضایی عمل می‌کند. قانون اساسی ۱۹۵۸ طیفی از مسائل مشخص کرد که حکومت پیرامون آن‌ها باید با این دادگاه مشورت می‌کرد پیش از آنکه به عمل بپردازد. زیر این دادگاه دیوان استیناف اداری

است. این دادگاه به تنهایی دارای اختیارات قضایی است و به فرجام خواهی از رأی هیئت داوری رسیدگی می‌کند و در سطح ناحیه عمل می‌کند و مانند شورای دولتی نهادی مشورتی و قضایی است.

حقوق قانون اساسی

در برخی کشورها دادگاه‌ها ممکن است دعوت به داوری درباره مناقشه‌های ناشی از قانون اساسی شوند. این «بازنگری قضایی» خوانده می‌شود. نوعاً، این متضمن ارزیابی این است که آیا قوانین مصوب قانونگذاری با گزاره‌های حقوق بنیادی گنجانده شده در قانون اساسی یک کشور مطابقت می‌کند یا نه؟ یا همچنین می‌توان اعمال انجام گرفته توسط شاخه‌ی اجرایی حکومت (نظیر دستورات اجرایی صادر شده از سوی رئیس جمهوری آمریکا) را مورد تحقیق قرار داد. اگر دادگاه تصمیم بگیرد که چنین اعمالی ناقض قانون اساسی است آن‌ها را «غیر قانون اساسی» اعلام می‌کند این به منزله‌ی تغییر دادن آن‌هاست: و بنابراین باطل و «کان لم یکن» اعلام می‌شوند .

افزون بر این، دادگاه‌ها ممکن است ملزم بشوند که اعمال نهادهای نیمه ملی نظیر حکومت‌های ایالتی را منطبق با قانون اساسی قلمداد نمایند. این شکل داوری اغلب در ایالات فدرال مورد نیاز است. دادگاه‌ها ممکن است همچنین ناگزیر باشند اطمینان دهند که اختصاص مسئولیت‌ها درون و میان نهادهای حکومت همانگونه است که در قانون اساسی منظور شده است.

در آمریکا، فرایند بازنگری قضایی بر عهده دیوان عالی است. این مرکب از ۹ قاضی است که از سوی رئیس جمهور با رضایت سنا منصوب می‌شوند. دخالت آنان هنگامی صورت می‌گیرد که دعواهایی به درخواست عالی‌ترین دادگاه‌های استیناف در ایالات یا از دادگاه استیناف

فدرال به آن‌ها ارجاع می‌گردد. بازنگری قضایی برای دیوان عالی قـدرت سیاســی قابـل تـوجهی فـراهم مــی‌آورد. در دهــه‌هــای ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، تصمیمات آن در برقراری حقوق مدنی سیاهان آمریکایی نافذ بود.

دادگاه قانون اساسی فرانسه

در فرانسه، شورای قانون اساسی مسئول اطمینان دادن به ایـن اسـت کـه بـه قانون اساسی عمل می‌شود. این نهاد که در قانون اساسی ۱۹۵۸ گنجانده شد مرکب از ۹ نفر عضواند که ملزم نیستند قانوناً از قضات تربیت شده باشـند. سه نفر از این‌ها را رئیس جمهور، نه نفر را رئـیس مجمـع ملی و سـه نفـر دیگر را رئیس سنا منصوب می‌کند. مـدت خـدمت آنـان ۹ سـال اسـت و نامزدی مجدد آنان ممکن نیست. رؤسای جمهور سابق نیز می‌توانند در ایـن نهاد خدمت کنند.

بر خلاف دیوان عالی آمریکا، برخی محدودیت‌ها در اختیارات قـانونی ایـن نهاد صورت گرفته و آن بیشتر طیفی از اختیارات مشورتی (از جملـه لـزوم مشورت با رئیس جمهور اگر قصد داشته باشد از اختیـارات فـوق‌العـاده‌اش استفاده کند) را بر عهده دارد.

در آلمان، دادگاه قانون اساسی فدرال تـضمین مـی‌کنـد کـه از قـانون اساسی تبعیت شود. این نهاد در ۱۹۵۱ برقرار شد و از ۱۶ قاضی تـشکیل شد که رسماً از طرف **بوندسترات** و **بوندستاگ** پس از نامزد شـدن توسـط همه‌ی کمیته‌های حزبی منصوب گردیدند. این دادگاه افـزون بـر توانـایی اینکه قانونی را خلاف قانون اساسی اعلام کند خود را ملزم می‌دانـد کـه در فرایند قانونگذاری دخالت کند بدین معنـا کـه پیـشنهاد کنـد چگونـه می‌توان قانونی را که خلاف قانون اساسی اعلام شده اصلاح کرد و آنرا با قانون اساسی انطباق داد.

در ایتالیا، وظیفه پاسداری از قانون اساسی میان دادگاه قانون اساسی و رئیس جمهور تسهیم شده است. نقش دادگاه شامل عمل به‌عنوان یک دادگاه استیضاح از رئیس جمهور، نخست وزیر و سایر وزیران است. وظایف رئیس جمهور عبارت است از تضمین اینکه عملیات قوه‌ی مجریه و مقننه با مقررات پیش‌بینی شده در قانون اساسی منطبق باشد.

کشوری که فاقد قانون اساسی مدون است (نظیر انگلستان) هیچ فرایندی ندارد که بدان وسیله اقدامات نهادهایی نظیر پارلمان را بتوان دگرگون کرد. این رویه با مفهوم حاکمیت پارلمان منافات دارد. این اصل تأکید دارد که پارلمان تنها منبع قدرت قانونگذاری است که عملیات آن را توسط هر نهاد دیگری نمی‌توان بازگرداند. در کشورهای با قانون اساسی نامدون، بازنگری قضایی حوزه‌ی محدودتری دارد، حوزه‌ی تحقیق و تفحص اقدامات مورد تعهد شاخه‌های مقننه، مجریه و سایر لایه‌های حکومت با اطمینان به اینکه آن‌ها با الزامات تحمیل شده به آن‌ها به موجب قانون منطبق است.

تفسیر قضایی

به چه معنایی می‌توان ادعا کرد که قضات قانونگذار هستند؟

به لحاظ نظری، نقش قضات کاربرد قانون یا قانون اساسی در موضوعی است که پیش روی آنان قرار می‌گیرد. ولی اغلب ادعا می‌شود که قضات از این نقش فراتر می‌روند و به نحو مؤثری محتوای آن را تعیین می‌کنند. که در نتیجه برای دادگاه‌هایی که با دعواهای مشابهی سروکار دارند الزام‌آور می‌شود. این موقعیت در نتیجه تفسیر قضایی چنین اسنادی پیش می‌آید که ممکن است به‌طور مؤثری به قضات توان عمل کردن در ظرفیت قانونگذار را بدهد. قضات اما، در اصولی که هنگام تعبیر قانون یا

قانون اساسی به‌کار می‌برند، متفاوت‌اند. در این مورد به بحث ادامه می‌دهیم.

نصّ صریح و اکید قانون

برخی قضات با تأکید لفظ قانون statute یا قانون اساسی را برای دعوایی که در برابر آنان است به‌کار می‌برند. تفسیر قاضی، بنابراین چندان بیش‌تر از استناد به منابع موجود به‌عنوان پایه‌ی تصمیمی که به آن می‌رسد نیست. هر دعوایی برحسب نصّ صریح قانون تعیین می‌شود. این تعبیر اکید به نقش تمایلات قضایی برای پیشبرد یک رهیافت محافظه‌کارانه از تعبیر قضایی می‌نگرد. این بدین معناست که مسائلی که در قانون یا قانون اساسی یک کشور گنجانده نشده‌اند می‌تواند توسط قضات به آن تزریق شود. کسانی که چنین نگاهی را تأیید می‌کنند این را یا کار قانونگذاران می‌دانند یا به مثابه‌ی موضوعی می‌نگرند که باید به آن با فرایند اصلاحیه‌های متمم قانون اساسی پاسخ داد.

کوشندگی قضایی

قضات دیگر اما، در تعبیر و تفسیر قانون اساسی با احتیاط بیشتری برخورد می‌کنند. برخی که با موقعیتی روبه‌رو می‌شوند که اکیداً قانون یا قانون اساسی موجود آن را دربر نمی‌گیرد، ممکن است بر این باور باشند که وظیفه دارند قانون یا قانون اساسی موجود را روزآمد کنند. وانگهی، تدارک یک قانون یا قانون اساسی مورد نظر در یک مورد یا دعوا ممکن است فاقد روشنی یا دو پهلو و بنابراین دارای ظرفیتی بیش از یک معنا باشد. بدین‌سان، قضات ملزم خواهند بود که در باب سیر درست امور عقیده‌ی خود را ارائه دهند که در دعوایی که پیش رو دارند تعقیب شود.

در این موقعیت‌ها تفسیر از لفظ دقیق قانون یا قانون اساسی عزیمت می‌کند. این را ممکن است با یک یا دو اصل دیگر روشن کرد. قضات ممکن است در موردی مطابق با روح قانون یا قانون اساسی رأی بدهند. یعنی آنان به رأیی مبتنی بر آنچه تصور می‌کنند با قانون یا مقررات قانون اساسی موجود سازگار است، نه آنچه عملاً در آن‌ها گنجانده شده است، برسند. قضات در رسیدن به تصمیم‌شان، ممکن است در پی تعیین آنچه در اذهان کسانی که پیش نویس قانون یا قانون اساسی ارائه دادند می‌گذشت باشند و این را به دعوایی که پیش روی آن‌هاست تعمیم دهند. قضات دیگر ممکن است از این فراتر روند. آنان ممکن است وظیفه‌ی خود بدانند که مطابق با آنچه معتقدند که باید در قانون یا قانون اساسی گنجانده می‌شد رأی دهند نه آنچه واقعاً و عملاً در آنجا هست.

هر دوی این اصول قضات را قادر می‌سازد که فراسوی مدیریت محض قانون پیش روند به جای آنکه در ظرفیت یک قانونگذار عمل کنند. یعنی آنان قانون موجود را پیش می‌برند یا قانون جدیدی از طریق توانی که به خودشان برای تفسیر قوانین و قوانین اساسی داده‌اند خلق کنند. اصطلاح «کوشندگی قضایی» به موقعیتی اطلاق می‌شود که در آن قضات نقشی ایجابی در سیاستگذاری ایفا می‌کنند.

تفسیر قضایی ممکن است به این ضمانت کمک کند که قانون یا قانون اساسی روزآمد شود یا با احساسات متغیّر مردم در باب آنچه رفتار معقول را تشکیل می‌دهد منطبق گردد. ولی منتقدان این نقش استدلال می‌کنند که قضات باید میان تفسیر قانون و نوشتن واقعی آن تمایز قائل شوند. آنان اظهار می‌کنند که تفسیر قضایی کار شاخه‌ی قانونگذار حکومت است نه قضات و در صورت لزوم از طریق فرایند اصلاحیه و متمم قانون اساسی می‌توان عیوب آن‌ها را برطرف ساخت.

پرسش

به چه طریق قضات می‌توانند به‌عنوان قانونگذار عمل کنند؟ آیا این پدیده‌یی خوب یا بد است؟

روش‌های قضایی

تا چه اندازه عمل قضاوت در معرض ملاحظات سیاسی است؟

ما از تجربه‌های خودمان دریافته‌ایم که عمل کردن به روشی در مجموع بی‌طرفانه و خنثی دشوار است. کنش‌های ما احتمالاً بر ارزش‌های شخصی ما استوار است. قضات از این قاعده مستثنی نیستند. بخش زیر برخی از عواملی که ممکن است بر روشی که در آن قضات مسئولیت‌های خود را انجام می‌دهند و میزانی که بر حسب آن برای اقدامات‌شان به قدر کفایت پاسخگو هستند ارزیابی می‌کند.

ارزش‌های شخصی

ارزش‌های شخصی قضات ممکن است بر روشی که بنابر آن آنان وظایف خود را انجام می‌دهند تأثیر گذارد. این ارزش‌ها ممکن است زیر تأثیر عواملی از جمله زمینه‌ی اجتماعی یا تربیت حقوقی قضات قرار گیرد. این بدین‌معناست که مطلوب این است که قضات نماینده‌ی جامعه‌یی باشند که در آن آنان با اصطلاحاتی نظیر طبقه، جنسیت یا نژاد سروکار دارند. اگر قضات اجتماعاً نمایندگی نداشته باشند، ممکن است به رفتار تبعیض‌آمیز نسبت به کسانی که از یک زمینه‌ی متفاوت‌اند متهم شوند.

عقاید سیاسی

عقاید سیاسی یک قاضی نیز ممکن است بر چگونگی کنش‌های وی تأثیر کند. این‌ها ممکن است از موضعی ناشی شوند که قوه‌ی قضاییه در دستگاه دولت عمل می‌کند. در لیبرال دمکراسی‌ها قضات ممکن است به حفظ این نظام حکومتی که اهمیت بارز دارد توجه داشته باشند. این ممکن است بر رویکردی که قضات در مواردی که منافع دولت در میان است، نشان می‌دهند، اثر گذارد. وانگهی، این عقاید ممکن است شامل ترجیحات سیاسی خود قاضی هم باشد. در بسیاری از کشورها، شاخه‌ی اجرایی حکومت اختیار انتصاب قضات را دارد. برای مثال، در آمریکا رؤسای جمهور اغلب برای پیشبرد ارزش‌های سیاسی خود از انتصاباتی برای سامانه‌ی قضایی، به‌ویژه برای **دیوان عالی** استفاده می‌کنند. آنان قضاتی را به این مقامات می‌گمارند که دیدگاه‌های سیاسی‌شان با دیدگاه‌های خودشان مطابقت دارد (هرچند که هیچ ضمانتی وجود ندارد که این قضات زمانی که به قدرت می‌رسند یعنی جایی که آنان از امنیت ابراز عقیده برخوردارند به شیوه‌ی مورد تمایل رئیس جمهور عمل کنند).

شیوه انتصاب قضات در آمریکا

در آمریکا، همه‌ی قضات فدرال و اعضای دیوان عالی از سوی رئیس جمهور منصوب می‌شوند. تحقیقات در زمینه و سوابق نامزدها از سوی رئیس قوه‌ی مجریه (رئیس جمهور) انجام می‌شود. پس از آن اما لازم است که آنان مورد تأیید سنا قرار گیرند که کمیته‌ی قضایی آن جلساتی را برای ورود به صلاحیت نامزدها تشکیل می‌دهند. در فاصله‌ی ۱۷۸۹ و ۲۰۰۶ رؤسای جمهور ۱۵۸ نامزد را برای قضات دیوان عالی معرفی کرده‌اند که ۱۲۲ نفر آنان تأیید شدند (در هفت مورد دیگر نامزد از خدمت انصراف داد).

مدت خدمت قضات دیوان عالی به شرط «رفتار شایسته» مادام‌العمر است. توانایی این نهاد برای ابطال مجلس‌های قانونگذاری ایالت و فدرال و رئیس قوه‌ی مجریه، رؤسای جمهور را وامی‌دارد که قضاتی را منصوب کنند که دیدگاه‌های سیاسی‌شان با دیدگاه‌های خودشان هماهنگی لازم را داشته باشد. سنا، به دلایل مشابه ممکن است به مسائلی غیر از توانایی حرفه‌یی نامزدی که برای تأیید در برابر آنان می‌ایستد توجه کنند.

برخی از رؤسای جمهور برای انتصاب شمار بزرگی از قضات فدرال و دیگران فرصت اندکی دارند. برای مثال، رئیس جمهور فرانکلین روزولت فرصت کافی داشت که ۹ نفر قضات دیوان عالی را در دوره‌ی تصدی‌اش (۴۵ـ۱۹۳۲) منصوب کند. اما هنگامی که یک حزب مقام ریاست جمهوری را طی سال‌ها بر عهده داشته، احتمال دارد که ترکیب دادگاه‌های فدرال بازتابی از این موقعیت باشد. مثلاً، هنگامی که رئیس جمهور کلینتون در ۱۹۹۲ به قدرت رسید با دیوان عالی محافظه‌کاری روبه‌رو گشت که کارکنان آن عمدتاً منتخب رؤسای جمهور سابق از حزب جمهوری‌خواه بودند. او طی ۸ سال دوره‌ی زمامداری خود فقط توانست تنها دو نفر از اعضای این دیوان ۹ نفره را نامزد کند .

مسئولیت‌پذیری قضایی

پیش از این گفته‌ایم که دیدگاه‌ها و ملاحظات سیاسی قضات ممکن است بر شیوه‌ی کارکرد آنان در دادگاه‌ها تأثیر بگذارد. اگر بپذیریم که قضات می‌توانند تمایلات شخصی یا سیاسی را در کارشان به‌ویژه هنگامی که قانون یا قانون اساسی را تفسیر می‌کنند اعمال کنند، لازم است کارآیی سازوکاری را که به واسطه‌ی آن قضات می‌توانند اعمال‌شان را توجیه و تبیین کنند، و در صورت لزوم، به خاطر آن‌ها مجازات شوند بیازماییم. در

لیبرال دمکراسی‌ها اعضای شاخه‌های قانونگذار و اجرایی حکومت (که به لحاظ نظری متهم به وضع کردن و اجرای قانون هستند) برای اعمال خود مسئولیت‌پذیراند. در نهایت ایشان به ورود یا ابقای خود در مقام دولتی به پشتیبانی مردم اتکا دارند. قضات اما، معمولاً خود را از هر شکل مستقیم مسئولیت‌پذیری در قبال اعمال خود برحذر می‌دارند، حتی زمانی که این اعمال تأثیری بنیادی بر امور سیاسی داشته باشد. آنان معمولاً غیر انتخابی هستند (هرچند این شیوه‌ی انتصاب در برخی ایالات آمریکا جاری نیست) و زمانی که منصوب شدند از امنیت شغلی برخوردار می‌شوند.

با وجود این، برخی نظارت‌های رسمی بر فعالیت‌های قضات صورت می‌گیرد. این‌ها شامل قدرت سیاستمداران برای دخالت در اقدامات سامانه‌ی عدالت جزایی است (که در بریتانیا شامل قانون راه انداختن طیف وسیعی از محکومیت‌های اجباری است که قضات الزام به اجرای آن دارند). استفاده از هیئت‌های منصفه ممکن است به خنثی کردن تمایلات قضایی کمک کند. تصمیمات قضات می‌تواند با بازنگری در قانون یا اصلاحیه‌یی بر قانون اساسی لغو گردد.

قضات و سیاست

توانایی شاخه اجرایی حکومت برای پشتیبانی از اعضای شاخه‌ی قضایی از اهمیت قابل ملاحظه‌یی برخوردار است. در سال ۲۰۰۰، دیوان عالی آمریکا توانست نتیجه‌ی انتخابات رئیس جمهوری آن سال را تعیین کند.

نگرانی در مورد رأی‌گیری در ایالت فلوریدا (به‌ویژه در رابطه با آراء شمارش نشده) به آغاز تجدید شمارش دستی انجامید. دیوان عالی در فرایند دخالت کرد نخست با متوقف کردن این فرایند و سپس با این فرمان که فرصت تجدید شمارش شایسته‌ی آراء مورد اختلاف وجود ندارد. معنای

این تصمیم این بود که آراء ۲۵ کالج انتخاباتی به کاندیدای جمهوری‌خواه، جرج دبلیو بوش، تعلق گیرد که اکثریت ۵۳۷ رأی تقریباً ۶ میلیون رأیی که در آن ایالت به صندوق ریخته شده بود به دست آورده بود. این آراء ۲۵ کالج انتخاباتی به اکثریت ناچیز در کالج انتخاباتی بوش داده شد و بدین‌گونه او رئیس جمهوری اعلام شد.
این تصمیم تخطی از اکراه سنتی دیوان عالی به دخالت در انتخابات بود (که به‌عنوان وظایف مدیریتی ایالات توجه می‌شد) و دفاع از حقوق ایالات را که این دادگاه در سال‌های اخیر حفظ کرده بود، زیر پا گذاشت. برخی از مفسران بر این باور بودند که سیاست حزبی در تصمیم دیوان مؤثر بود (۷ نفر از ۹ عضو دیوان از سوی رؤسای جمهور وابسته به حزب جمهوری‌خواه نامزد شده بودند).
دادگاه‌ها در کشورهای دیگر ممکن است نقش‌های یکسانی در انتخابات ملی ایفا کنند. در انتخابات ملی ۲۰۰۶ در ایتالیا، نخست وزیر در حال کناره‌گیری، سیلویو برلسکونی، از واگذاری پیروزی رومانو پرودی امتناع کرد و ادعای تقلب در انتخابات به میان آورد و این موضوع به دادگاه عالی ارجاع شد که حکم به اعتبار نتایج انتخابات داد. اعلام شد که ائتلاف چپ میانی پرودی کنترل مجلس نمایندگان با حدود ۲۵/۰۰۰ رأی از ۳۸ میلیون آراء ریخته شده در صندوق‌ها را به دست آورده بود و نیز پیروزی ناچیزی در سنا با ۱۵۸ کرسی در مقابل ۱۵۶ کرسی به نفع برلسکونی تأمین کرده بود.

دوره تصدی قضات

نظام‌های لیبرال دمکراسی معمولاً به گونه‌یی قابل ملاحظه به قضات امنیت شغلی می‌دهند. منظور این است که تضمین داده شود که این مقامات عمومی در آراء و قضاوت‌های خود نباید زیر فشار خواست‌های حکومت وقت قرار بگیرند. مثلاً در انگلستان قضات ارشد فقط به دستور

هر دو مجلس و ملکه می‌توانند از کار برکنار شوند. در ایرلند، قضات را فقط به دلیل سوء رفتار و ناتوانی می‌توان عزل کرد آن هم به تصمیم هر دو مجلس دیل Dail و سیناد. وانگهی دستمزد و پاداش یک قاضی ایرلندی را در طول خدمات رسمی‌اش نمی‌توان کاهش داد.

امنیت شغلی قضات متضمن این است که آنان چندان پاسخگوی اعمال خود نیستند. آنان می‌توانند آنچه را کم یا بیش مایلند بگویند و انجام دهند در اطمینان به اینکه آنان پاسخ مستقیمی به سیاستمداران و مردم ندارند بگویند. این به‌ویژه مشکلی است که تفسیر قضایی به‌طور مؤثر به قضات نقشی کلیدی در تعیین سیاست عمومی می‌دهد. وانگهی قضات ممکن است در معرض فشارهای غیر رسمی باشند. به‌ویژه آنان ممکن است تحت تأثیر ملاحظه‌ی آنچه برای افکار عمومی‌پذیرفتنی باشد قرار گیرند و در پی این اطمینان باشند که قضاوت‌های مطابق با آنچه آنان تشخیص می‌دهند به‌عنوان اجماع سیاسی متداول گردد. ادعا شده است که دیوان عالی آمریکا از تعداد آراء انتخابات مراقبت می‌کند. این حاکی از آن است که مردم و افکار سیاسی می‌توانند نقشی در تعیین تصمیمات قضایی داشته باشند.

پرسش

موردی را بیازمایید در له و علیه وادار کردن قضات که به لحاظ سیاسی پاسخگوتر برای اعمال شان بوده باشند.

انتصاب قضات در انگلستان و ولز

قضات در انگلستان و ولز در یک سلسله مراتب سازمان داده می‌شوند: قضات ثبّات (Recorder)، از میان قضات دونپایه‌تر و قضات محاکم استیناف از میان قضات ارشد و باسابقه‌تر انتخاب می‌شوند. البته عموم

پُست‌های قضایی در برابر قضاتی قرار دارد که ارشد بوده یا در زمینه‌های تجربه‌ی حرفه‌یی شایسته تشخیص داده می‌شوند. سابقه‌ی افراد شاغل در قوه‌ی قضاییه به‌طور سنتی بیش از صلاحیت مصاحبه‌شوندگان در انتخاب داوطلبان قضایی مؤثر بوده است. بنابراین می‌توان گفت که داوطلبان مشاغل قضایی به نحوی مورد تفتیش عقاید قرار گرفته و گزینه‌های مطلوب‌تر، کسانی هستند که باورهای نزدیک‌تری به گزینشگران داشته باشند. گرایشی بالقوه بر عدم پذیرش زنان در پُست‌های قضایی وجود دارد و تمایل به قرار دادن آنان در یک گروه قومی اقلیت دیده می‌شود و همین مسئله منجر به ایجاد اصلاحاتی در فرایند نصب قضات در کمیسیون انتصاب قضات در انگلستان و ولز براساس قانون اصلاحات اساسی مصوب ۲۰۰۵ و ایجاد تغییراتی فراتر از مقررات سابقه در انتخاب قضات منجر شده است.

فصل ۱۳

حکومت مادون ـ ملی

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

*** اقدامات ایالات واحد بنیاد و فدرال**

*** نقش حکومت محلی**

*** فرایند اصلاحات حکومت محلی در بریتانیا**

تعریف

معنای اصطلاح «حکومت مادون ملی»[1] چیست؟

یک نقش اصلی حکومت تدارک خدمات به سود عامه‌ی مردم است. بسیاری از این‌ها را حکومت ملی فراهم می‌کند. بقیه‌ی آن‌ها زیر نظارت و مدیریت نهادهایی صورت می‌گیرد که تنها بخشی از کشور خاص را پوشش می‌دهند. انواع گسترده‌یی از این‌ها وجود دارند، اما در این فصل توجه خود را منحصراً به مقامات ایالت، ناحیه و محلی اختصاص می‌دهیم. این‌ها نمونه‌های مهمی را تشکیل می‌دهند که به «حکومت مادون ملی» یا «زیر مجموعه‌ی حکومت» موسوم شده است.

حکومت‌های مادون ملی از تنوع قابل توجهی برخوردارند. یک تمایز کلیدی خودمختاری چنین واحدهایی است. در دولت‌های فدرال نظیر آلمان، استرالیا یا آمریکا، قدرت در میان حکومت‌های ملی (یا فدرال) و واحدهای سازنده‌ی حکومت تقسیم می‌شود. در تقسیم مسئولیت‌ها در یک منبع واحد، معمولاً یک قانون اساسی مکتوب فراهم می‌شود که وظایف خاصی را برای هر حوزه‌ی حکومت تخصیص می‌دهد. هر یک در منطقه‌ی قانونی خودش از خودمختاری برخوردار است و این بدین معناست که هر یک ممکن نیست در اقدامات دیگری دخالت کند. و نیز ممکن است وظایفی باشد که هر دو لایه‌ی حکومت مشترکاً به آن بپردازند.

جایگزین دولت فدرال دولت یکپارچه یا واحد بنیاد است. در دولت‌های

---

1. Sub–National

واحد بنیاد، قدرت سیاسی در دست‌های حکومت ملی متمرکز است. کشورهای شامل انگلستان، سوئد و فرانسه دارای چنین حکومتی هستند. با وجود این دولت‌های واحد بنیاد غالباًاز حکومتی برخوردار اند که بینابین حکومت ملی و محلی قرار دارند. این‌ها معمولاً نهادهایی ناحیه‌یی هستند که به منطقه‌ی جغرافیایی نسبتاً پهناوری که ساکنان آن در شکلی از هویت مشترک نظیر زبان، فرهنگ یا نژاد سهیم‌اند سرویس می‌دهند. مقامات ناحیه‌یی بر حسب خودمختاری‌شان متنوع‌اند: برخی اعمال قدرتی می‌کنند که از حکومت ملی به آنها تفویض شده است، بدین‌گونه که به آن‌ها میزانی از نظارت بر چنین مسئولیت‌های تفویض شده داده شده است. در حالی که دیگران صرفاً به مثابه‌ی نهادهای اداری عمل می‌کنند که نقش آن‌ها تدارک خدمات ناحیه‌یی است بر حسب رهنمودهایی که حکومت ملی برای آن‌ها پیش‌بینی کرده است. در هر دولت فدرال و واحد بنیاد طیفی از خدمات توسط مقامات فرعی که به آن «حکومت محلی» می‌گویند تدارک می‌شود. فعالیت‌های این‌ها بعداً در این فصل مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

فدرالیسم

نقاط قوت و ضعف ساختار سیاسی فدرال کدام‌اند؟

ساختارهای سیاسی فدرال نقاط قوت و ضعفی دارد که در زیر به آن‌ها خواهیم پرداخت.

مزیت‌ها

ما تقسیم قدرت میان یک حکومت ملی و واحدهای سازنده بی‌نظیر ایالات و ولایات را به‌عنوان جوهر نوع فدرالی حکومت شناختیم. این موقعیت از شماری مزیت‌ها برخوردار است.

کمک به رابطه‌ی میان حکومت و شهروندان آن

فدرالیسم به لحاظ تاریخی به مثابه‌ی تدبیری حفاظتی علیه قدرت سلطه‌جویانه‌ی یک حکومت مرکزی نیرومند تلقی می‌شد. در کشورهای بزرگ فدرالیسم دورافتادگی را که اگر حکومت از سوی یک قدرت ملی دور فراهم می‌شد به گونه‌ی دیگری اتفاق می‌افتاد جبران می‌کند. بدین‌سان حکومت به مردمی که علاوه بر وسیله‌ی مشارکت در فعالیت خود از راه فرایند رأی دادن یا از راه ارتباط‌شان با گروه‌های فشار محلی پیدا کرده‌اند، نزدیک‌تر می‌شود.

آسان کردن تنوع در یک کشور

ایدئولوژی راست جدید بر فضیلت‌هایی تأکید می‌کند که از تنوع نظام فدرالی حکومت ممکن است عاید شود. تنوعات درون یک کشور در موضوعاتی نظیر مالیات‌بندی یا سطح خدمات ممکن است برای شهروندان یا سازمان‌های بازرگانی که به حرکت بخشی از یک کشور به بخش دیگر به سود خودشان تشویق می‌شوند جذاب باشد. تنوع ممکن است رقابت میان ایالات را برای جلب مردم و صنعت تشویق کند.

ابقای وحدت ملی

وجود خودمختاری حکومت‌های ایالتی در یک نظام فدرال ممکن است به سود ملت‌هایی باشد که موجودیت آن‌ها بر اثر تقسیم داخلی قابل توجه مورد تهدید است. به شرط آنکه ملتی منافع سیاسی یا اقتصادی قابل تشخیص را برای تمامی شهروندان‌اش مهیا کند، گروه‌ها با منافع متنوع ممکن است به ماندن درون یک دولت هنگامی‌که قدرت حکومت ملی با اکثریت وظایف تهیه شده به وسیله حکومت‌های تحت کنترل

مردم محلی محدود می‌شود، تشویق می‌شوند. بدین‌سان فدرالیسم محلیت‌ها را که بیشتر فعالیت در امور خود را مطابق با آرزوهای مردمی که ساکن آنجا هستند با «دخالت» محدود حکومت ملی سامان می‌دهد تقویت می‌کند. بدین‌سان این ممکن است به حفظ وجود ایالاتی که تمایلات جدایی طلبی تهدیدشان می‌کند کمک نماید.

بلژیک اختیارات چشم‌گیری به خودمختاری جامعه‌های فلاندری و فرانسوی زبان درون محدوده‌های یک فدراسیون اعطا کرد برای اینکه از تجزیه‌ی دولت برحسب مرزهای زبان‌شناختی جلوگیری کند. به دلایل مشابه میزان گسترده‌یی از خودمختاری به ایالت کبک در کانادا نیز اعطا شده است.

فدرالیسم در آمریکا و کانادا

فدرالیسم در آمریکا بر اصلاحیه‌ی دهم متمم قانون اساسی (۱۷۹۱) استوار است که اعلام داشت اختیاراتی که قانون اساسی صریحاً به حکومت فدرال (ملی) تفویض نکرده و تفویض آن‌ها به ایالات‌ها نیز به‌طور صریح منع نشده برای ایالت‌ها، یا برای مردم محفوظ است.

با وجود این قانون اساسی یکبار و برای همیشه برقراری تعادل میان حکومت ملی و ایالتی که بعدها دستخوش تغییرات متعدد شده است، پیش‌بینی نکرد. اصلاحات «فدرالیسم دوگانه»، «فدرالیسم همکاری» و «فدرالیسم خلاق» در توصیف رهیافت‌های رابطه‌ی قدرت میان حکومت‌های فدرال و ایالتی در انتقال سیاست عمومی به‌کار گرفته شده است. رؤسای جمهور اخیر متعلق به جمهوریخواهان با آنچه «فدرالیسم جدید» نامیده می‌شود، همراه شده‌اند بدین‌معنا که می‌خواهند اختیارات ایالات را که گویا حکومت فدرال از آن‌ها سلب کرده است باز گردانند.

کانادا عبارت از فدراسیونی از ولایات است. در یکی از این‌ها، «کبک»، نیروی جدایی خواهی قوی است. پایه‌ی این جدایی‌خواهی بر زبان و فرهنگ فرانسوی استوار است. نظام حکومتی فدرال کانادا اختیارات قابل توجه خودگردانی به‌ویژه در رابطه با کاربرد رسمی فرانسوی پیش‌بینی کرده است. ولی این موقعیت بسیاری از کبکی‌هایی را که تمایل جدایی‌خواهانه دارند خرسند نکرده است. این کبک را قادر می‌سازد که درباره‌ی آینده با باقی‌مانده‌ی کانادا مطابق شرایط خودش مذاکره کند. در ۱۹۹۵ یک همه‌پرسی در مورد مسئله‌ی جدایی صورت گرفت که کبکی‌ها با کمترین فاصله آن را رد کردند. سطح موجود خودگردانی به رد کردن جدایی‌خواهی کمک کرد: ادامه‌ی وحدت کشور ممکن است به توانایی حکومت ملی به باز تعریف روابطش با کبک از طریق پیش‌بینی قانون خاصی بستگی داشته باشد که برای درجه‌ی بالاتری از خودمختاری در چارچوب ساختار فدرال حکومت طراحی شود.

نقاط ضعف

با وجود این، در مورد نظام حکومتی فدرال مشکلاتی هم وجود دارد که در زیر به آن خواهیم پرداخت:

پراکندگی حکومت

فدرالیسم در حکومت در یک کشور به پراکندگی آن می‌انجامد. معیارهای خدمت‌رسانی معمول در یک کشور واحد الزاماً مطلوب نیستند. مثلاً خودمختاری اعطا شده به واحدهای مادون ملی حکومت را ممکن است به وسائلی مجهز گرداند که خواست اکثریت را پایمال سازد. پیشرفت حقوق مدنی در آمریکا با مانع توانایی حکومت‌های ایالتی جنوبی با مقاومت یا کند شدن اجرای چنین قوانینی روبه‌رو شد. اما برخی از این

مشکلات ممکن است کاهش یابد. برای مثال در آمریکا وجود دیوان‌سالاری‌های بین حکومتی مرکب از مقامات حقوق بگیری که در تمامی سطوح حکومت عمل می‌کردند، به پیشبرد رهیافت‌های مشترکی برای حلّ مشکلات تعقیب شده از سوی تمامی لایه‌های حکومت یاری رسانده است.

موازنه‌ی قدرت میان حکومت ملی و ایالتی

مشکل خاصی که فدرالیسم با آن روبروست توزیع قدرت میان حکومت‌های ملی و ایالات است. این تقسیم در قانون اساسی پیش‌بینی شده است و منازعات میان دو لایه‌ی حکومت را قانون اساسی فیصله می‌دهد. با وجود این، تمایلی برای بالا رفتن قدرت حکومت‌های ملی به هزینه‌ی ایالات در بسیاری از کشورهای فدرال دیده شده است. در آمریکا، این تغییر ماهیت بنیادی فدرالیسم تا حدی از تمایل دیوان عالی برخاسته است که قانون اساسی را به روالی تعبیر کند که مطلوب حکومت‌های ملی است که نقش روز افزونی در سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی بازی می‌کنند. یک نتیجه‌ی خاص این پدیده بر اعتماد ایالات بر درآمدهای فراهم شده از سوی حکومت ملی افزوده است که یک جنبه‌ی آن در آمریکا «اعطای کمک فدرال» است. این سبکی از حکومت ساخته است که در آن همکاری میان دو لایه (و به‌ویژه توسط مقامات عمومی‌شان) ضروری شده است.

کمک مالی به حکومت‌های ایالتی ممکن است به زیان استقلال ایالات تمام شود. این مسئله‌ی خاصی در آلمان پس از تجدید وحدت در ۱۹۹۰ به وجود آورد زیرا ایالاتی که کشور آلمان شرقی سابق را تشکیل می‌دادند به نحو سنگینی وابسته به پشتیبانی مالی دولت فدرال شدند.

چنین وجوهاتی ممکن است به ایالاتی داده شود که از آن‌ها آنگونه که می‌خواهند استفاده کنند. (آنطور که اکنون در آلمان جاری است و در مورد سیاست تسهیم در آمریکای زمان پرزیدنت نیکسون اتفاق افتاد) و ممکن است این سیاست به شرایط سفت و سختی که ایالت ناگزیر باید با آن روبه‌رو شوند، اتصال یابد. آزادی عمل ایالات ممکن است بر اثر اقدام تسهیل شده از سوی حکومت ملی به منظور اجرای هماهنگی و تعیین در حداقل معیارهای خدمت رسانی محدود گردد. در آمریکا پیشدستی در خرید نمونه‌یی از این است. این یک الزام قانونی بر ایالات است که با حداقل معینی از معیارها یا تهیه‌ی خدمات تصریح شده روبه‌رو شوند.

با این همه، نقش مهم ایالات در زندگی اقتصادی و اجتماعی یک کشور فدرال ادامه دارد. در آمریکا، برای مثال، توانایی ایالات به بالا بردن برخی درآمدهای خود و نقش‌شان به‌عنوان مجریان سیاست عمومی ممکن است تصورشان را به‌عنوان نهادهای پویا بالا ببرد ولو آنکه آن‌ها در معرض نظارت شدید حکومت فدرال بر بسیاری از جنبه‌های اعمال‌شان باشند.

پرسش

نقاط ضعف و قوت ساختارهای سیاسی فدرال را بررسی کنید.

کنفدراسیون

کنفدراسیون ساختاری سیاسی است که در آن گروهی از ملت‌ها قرار می‌گذارند برای نیل به اهداف مشترکی که سرشتی دفاعی یا اقتصادی دارد همکاری کنند. ضمن داشتن وجه مشترک با فدرالیسم، اختلاف

کلیدی آن‌ها مربوط به اختیارات حکومت ملی است. در یک ساختار فدرال، حکومت مرکزی میزان گسترده‌یی قدرت دارد که ممکن است (مانند مورد آمریکا) به هزینه‌ی حکومت‌های ایالتی بسط یابد. برعکس، حکومت ملی یک کنفدراسیون اختیارات بسیار محدودی دارد با حداکثر وظایف حکومتی که توسط ایالات یا کشورهایی که جزء آن هستند اجرا می‌شود. این‌ها حاکمیت و حق‌شان را برای جدایی حفظ می‌کنند. یک ویژگی کنفدراسیون این است که حکومت ملی اختیارات مستقیمی بر شهروندان ندارد: کارکردهایی نظیر مالیات‌بندی و اجرای قانون را حکومت‌های زیر مجموعه بر عهده دارند.

مشکلات اصلی مربوط به کنفدراسیون عبارت از فقدان یک حکومت مرکزی نیرومند است که بتواند به نحو مؤثری اقدامات اعضای آن را هماهنگ سازد که به‌ویژه در دوران بحران مورد نیاز است. این ساختارهاه اغلب نیز زیر سلطه‌ی اعضای بزرگتر آن قرار می‌گیرند.

یک نظام کنفدرال حکومت در مستعمرات آمریکایی در جنگ استقلال با بریتانیا برقرار شد. مقررات کنفدراسیون که در ۱۷۷۷ از تصویب کنگره‌ی قاره‌یی گذشت اتحادی را بنیان نهاد که به ایالات متحد آمریکا موسوم گشت. ۱۱ ایالت جنوبی آمریکا نیز که در جنگ داخلی جدا شدند در فاصله‌ی میان ۱۸۶۱ و ۱۸۶۵ تابع این شکل حکومت شدند.

دولت‌های مستقل همسود (مستقر در ۱۹۹۱ پس از فروپاشی اتحاد شوروی) مخلوقی جدیدتر است. این ترکیبی از ۱۱ جمهوری شوروی سابق است (ترکمنستان به عضویت در آن از ۲۰۰۵ ادامه نداد و یک عضو همبسته شد) که قرار گذاشتند بر پایه‌ی حاکمیت برابر با یکدیگر همکاری کنند. CIS دارای اختیارات اندک فراملی است اما وظایف

هماهنگ‌کننده‌ی مهمی در زمینه‌های تجاری، مالی،قانونگذاری و امنیت برعهده گرفته است.

نمونه‌های دیگری از کنفدراسیون در سازمان‌هایی پیدا می‌شود که در پی پیشبرد موضوعات اجتماعی، سیاسی یا اقتصادی که منافع متقابل اعضای آن را تأمین می‌کند می‌باشند. عضویت چنین سازمان‌هایی که نوعاً داوطلبانه است شامل سازمان پیمان آتلانتیک شمالی است. اتحادیه‌ی اروپایی واجد برخی عناصر یک ساختار کنفدرال است. کنفدراسیون ممکن است به ساختارهای فدرال حکومت توسعه یابد (چنانکه در سویس اتفاق افتاد، کشوری که در سده‌ی چهاردهم به رغم حفظ عنوان کنفدراسیون هلوتیک[1] به فدراسیون تبدیل شد).

حکومت بر کشوری تقسیم شده[2]

کنسوسیشنالیسم (اشاره دارد به تسهیم قدرت) در پی تدارک نظام ثابتی از حکومت در جامعه‌یی متکثر است که با وجود تقسیمات بنیادی (که مبتنی بر دین، نژاد، زبان، ایدئولوژی یا فرهنگ است) مشخص می‌شود که در آن جنبه‌های کلیدی امور مدنی دیگر (نظیراحزاب سیاسی، گروه‌های فشار و نظام آموزشی) بر همان مبنا سازمان داده می‌شوند. گروه‌هایی که داخل آن جامعه تشکیل می‌شود برای گرفتن مهار قلمرو واحدی رقابت می‌کنند.

این الگو برای حکومت کردن بر جامعه‌های تقسیم شده توسط دانشمند علوم سیاسی هلندی، آرند لیفارت، که دمکراسی در جامعه‌های متکثر (۱۹۹۷) را نوشت، توسعه یافت. و چهار جنبه‌ی کلیدی دمکراسی کنسوسیشنال را طرح کرد. نخستین جنبه با یک ائتلاف عالی از رهبران سیاسی از همه‌ی بخش‌های مهم حکومت بود که داخل آن جامعه تقسیم

1. Confedratiom Helvetique
2. Consociationalism

می‌شد. این مستلزم همکاری تمامی نخبگان سیاسی در شکل‌گیری یک شاخه‌ی اجرایی حکومت است. جنبه‌ی دوم استقرار یک وتو بود که بخش‌های گوناگون می‌توانستند از منافع‌شان علیه تصمیمات اکثریت دفاع کنند و سوم نمایندگی بایستی مبتنی باشد بر اعطای درجه‌ی بالاتری بنابر اصول سهمیه‌یی. جنبه‌ی نهایی کنسوسیشنالیسم این بود که به هر قشری از جامعه باید درجه‌ی بالایی از خودمختاری اعطا شود که امور خود را تنظیم کند.

کنسوسیشنالیسم ایجاد حکومتی ائتلافی مرکب از نمایندگان گروه‌های قومی گوناگون است برای تدارک حکومت متحد برای قلمرویی که آن‌ها سهم دارند که اکنون دارد در ایرلند شمالی عملی می‌شود. قانون ایرلند شمالی ۱۹۹۸ مجمعی را انتخاب کرد تحت نمایندگی سهمیه‌یی و یک کمیته‌ی اجرایی مرکب از وزیران مأخوذ از احزاب عمده به مجمع معرفی شدند. این ترتیب بدین منظور بود که رهبران جامعه‌های ناسیونالسیت و وحدت‌گرا را در ایرلند شمالی گردهم آورد.

ناحیه‌گرایی

از دستگاه حکومتی ناحیه‌یی چه خدماتی بر می‌آید؟

دولت‌های دارای ساختارهای سیاسی یکپارچه یا واحد بنیاد اغلب متهم می‌شوند که زیادی متمرکز اند: قدرت در اختیار پایتخت است و شهروندان که در مناطقی زندگی می‌کنند به لحاظ جغرافیایی از این چنان خیلی دوراند که ممکن است احساس کنند حکومت از توجه به آنان غافل مانده است. بنابراین برخی دولت‌های واحد بنیاد از دستگاه ناحیه‌یی برای جبران محرومیت‌هایی که برخی اوقات احساس می‌شود در یک دولت متمرکز وجود دارد، استفاده کرده‌اند. این متضمن دولتی است که به شماری مناطق کوچکتر تقسیم شود که درون آن وظایف معینی از

حکومت بتواند انجام گیرد. نقش و ترکیب دستگاه حکومتی ناحیه‌یی متنوع است و حتا در یک دولت شکل‌های بسیار متفاوتی ممکن است به خود بگیرد. در زیر ما انواع عمده‌ی دستگاه دولتی ناحیه‌یی را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

مشورتی

دستگاه حکومت ناحیه‌یی ممکن است صرفاً مشورتی باشد و می‌تواند به مثابه سازوکاری مشورتی برای تسهیل برنامه‌گذاری حکومتیِ سراسری از فعالیت‌های خاص (نظیر توسعه‌ی اقتصادی کشور) مورد استفاده قرار گیرد یا ممکن است توسط ادارات حکومتی انفرادی به جریان اطلاع‌رسانی میان آن اداره و شهروندان که در هر ناحیه زندگی می‌کنند یاری رساند. این ممکن است حکومت مرکزی را قادر سازد که عملیات یک سیاست را با نیازمندی‌های خاص یک ناحیه و ساکنان آن سازگار نماید یا ممکن است برای تدارک مشورت به سیاست‌های حکومتی به مردم یا مقامات عمومی آنجا مورد استفاده قرار گیرد. این دستگاه نوعاً از کارمندان کشوری تشکیل می‌شود و دارای هیچ اختیاری غیر از توانایی عمل به مثابه‌ی گردونه‌یی که فرایند دو راهه‌ی ارتباط میان حکومت و حکومت شوندگان را تسهیل کند ندارد.

مدیریت و حکومت

یک ناحیه ممکن است به تناوب واحدی جغرافیایی فراهم کند که در پیرامون آن خدمات مدیریت شود. این شامل دستگاه‌های ناحیه‌یی تمرکززداست که مورد استفاده‌ی سازمان‌های حکومتی ناحیه‌یی قرار می‌گیرد اما شامل دستگاه ناحیه‌یی نیز هست که برای تدارک خدمت

تأسیس شده است. دستگاه ناحیه‌یی ممکن است برای انجام خدمات انفرادی ایجاد شود: در ایرلند، برای مثال، خدمات سلامت توسط هیئت‌های سلامت از ۱۹۷۱ تدارک شده است. کارکردهای حکومتی چندی به‌طور متناوب می‌تواند در سطحی ناحیه‌یی هماهنگ شود. این موردی بود در انگلستان که تا تفویض قانونگذاری مؤثر به اسکاتلند، ولزو ایرلند شمالی در ۱۹۹۸ از تصویب گذشت. سابقاً ادارات اسکاتلند و ولز برای طیفی از خدمات در این دو کشور مسئول شده بودند که توسط وزارتخانه‌های انفرادی حکومت در انگلستان اجرا می‌شد. کسانی که خدمات را به این طریق مدیریت می‌کنند، ممکن است از برخی اختیارات در طراحی آن‌ها برای ارضای نیازهای ناحیه‌یی خاص برخوردار شوند.

به دستگاه ناحیه‌یی ممکن است میزانی اختیار داد. این اغلب مورد استفاده‌ی نمایندگانی که در سطح ناحیه انتخاب می‌شوند و کسانی که طیفی از خدمات انجام می‌دهند قرار می‌گیرد که بر تمام یا بخشی از آن‌ها کنترل دارند. برای مثال، ایتالیا به ۲۰ ناحیه تقسیم می‌شود که هر یک از آن‌ها دارای شورای مستقیماً انتخابی است که نظارت بر طیف وسیعی از وظایف را برعهده دارد. نسبت قابل توجهی از بودجه‌ی ملی زیر نظارت شوراهای ناحیه‌یی ایتالیاست. در انگلستان پارلمان اسکاتلند، ولز و مجمع‌های ایرلند شمالی مسئولیت‌هایی را که در ۱۹۹۸ با تفویض قانونگذاری برعهده‌شان گذاشته شده انجام داده‌اند. حکومت از گسترش این فرایند با استقرار مقامات ناحیه‌یی در انگلستان برای نظارت بر بودجه‌ی کلان برای هزینه کردن در خدماتی نظیر حمل و نقل، برنامه‌گذاری و تربیت استقبال کرد. ولی نتیجه‌ی منفی به دست آمده در یک همه‌پرسی که در شمال شرقی انگلستان در ۲۰۰۴ به عمل آمد (که در آن ۷۵ درصد کسانی که رأی دادند یا تأسیس یک مجمع برای شمال شرقی مخالفت کردند) به توقف

فرایند ناحیه‌یی کردن نوع انگلیسی انجامید. در ۱۹۹۴، ۹ دفتر حکومت برای نواحی ایجاد شد که نقش آن‌ها هماهنگ کردن اقدامات شماری از ادارات است که در سطح ناحیه‌یی عمل می‌کنند.

تفویض اختیارات، فدرالیسم و حکومت داخلی

تفویض مستلزم انتقال قدرت از یک مقام سیاسی بالاتر به پایین‌تر است. سلطه‌ی اولی عموماً از طریق توانایی‌اش برای اصلاح یا بیرون آوردن قدرتی که به آن داده است نشان داده می‌شود.

فدرالیسم مستلزم تقسیم قدرت میان حکومت‌های مرکزی و مادون ملی است. وجود دومی و طیف عمومی قدرت‌هایی که از آن‌ها برخوردار است معمولاً در مقررات یک قانون اساسی مدون تبلور می‌یابد.

حکومت داخلی مشروط به تجزیه‌ی کشور در شماری از ایالات مستقل است که هر یک نظارت کامل بر امور داخلی و خارجی خود اعمال می‌کند. این تقاضا معمولاً بر وجود هویتی ملی استوار است.

مدیریت ناحیه‌یی در اسپانیا

حکومت ناحیه‌یی ممکن است دارای اختیارات کافی باشد تا سرشت یک ساختار سیاسی واحد بنیاد را به ساختاری که شباهت به ساختاری فدرال دارد تغییر دهد. این میزان اختیار ممکن است در قادر ساختن آشتی حکومت ملی با وابستگی ناحیه‌یی قوی اهمیت داشته باشد. چنین وضعی در اسپانیا رخ داد و ممکن است با نمونه‌ی کوشش‌هایی پیرامون ایجاد حکومت ناحیه‌یی کاتالونیا برای پیشبرد استفاده از زبانشان (کاتالان) در آن منطقه آن را بیشتر توضیح داد.در ۱۹۷۹، ۱۷ ناحیه‌ی خودمختار هر یک با مجمع (منتخبِ فهرست حزبی نمایندگی سهمیه‌یی) ویک رئیس

جمهور منتخب مجمع تأسیس شدند. قانون اساسی ۱۹۷۸ کاستیلین را زبان برتر در اسپانیا ساخت اما در عین حال زبان‌های دیگر را نیز به رسمیت شناخت و پارلمان‌های ناحیه‌یی را با اختیار تعیین موازنه برجا باقی گذارد. در ۱۹۸۲، پارلمان ناحیه‌یی در کاتالونیا فرمان کاربرد اجباری زبان کاتالان را در حکومت ناحیه‌یی صادر کرد. در ۱۹۹۸، قانونی پیشنهاد شد که ملزم سازد ۵۰ درصد فیلم‌های جدیدی که در کاتالونیا نمایش داده می‌شود از این زبان استفاده کند و ایستگاه‌های رادیویی خصوصی آنجا نیمی از برنامه‌هاشان را به آن زبان پخش کنند.

پرسش

تمایز فدرالیسم را با ناحیه‌گرایی مشخص کنید.

حکومت محلی

حکومت محلی چه مزایایی برای نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک به ارمغان می‌آورد؟

حکومت محلی مسئولیت تدارک طیفی از خدمات به مردمی که در بخشی از کشور زندگی می‌کنند برعهده دارد. بسیاری از کارکردهایی که به‌طور سنتی با حکومت محلی مربوط بود، خدماتی را تشکیل می‌دهد که شمار بزرگی از شهروندان به‌طور روزانه از آن استفاده می‌کنند. از آن جمله است تهیه‌ی مسکن، خدمات اجتماعی، خدمات زیست محیطی، انهدام فضولات و برنامه‌گذاری. آموزش اغلب برعهده‌ی حکومت محلی است، هر چند در فرانسه این خدمت به‌طور سنتی تابع میزان قابل توجهی از کنترل مرکزی است. با وجود این تغییرات پیشنهادی در اواخر دهه ۱۹۹۰ در پی تفویض کنترل روزافزون بر این خدمت به سطح محلی برآمد.

حوزه‌ی فعالیت حکومت محلی و گستره‌ی خودمختاری آن بسیار متنوع است. در بسیاری از کشورهای اروپای غربی و اسکاندیناوی حکومت محلی بر اساس قانون اساسی ایجاد می‌شود و در آمریکا در قانون‌های اساسی ایالات پیش‌بینی شده است. در کشورهای فرانسه، ایتالیا، سوئد و دانمارک، حکومت‌های محلی «صلاحیت عمومی» دارند، یعنی توانایی اجرای هر کارکردی را دارند مگر آنکه در قانونی به صراحت از کارکردی منع شده باشند. ولی در انگلستان و ایرلند، حکومت محلی منزلت قانون اساسی ندارد. وجود آن ناشی از قانون است و ممکن است فقط آن وظایفی را اجرا کند که به صراحت به موجب قانون مصوب پارلمان برعهده او نهاده‌اند. این موقعیت وسیعاً تمایل به محدودیت خودمختاری اعمال شده از سوی مقامات محلی در این دو کشور دارد. هر چند در انگلستان قدرت عملی شخصی میزانی از آزادی عملی و نوآوری را پیش‌بینی کرده است. اکنون به بررسی کارکردهایی ادامه می‌دهیم که حکومت‌های محلی ممکن است در نظام سیاسی لیبرال به مورد اجرا بگذارند.

دخالت عمومی در سیاستگذاری

وجود حکومت محلی توان شهروندان را برای مشارکت در مدیریت امور خودشان بالا می‌برد. آنان این مشارکت را می‌توانند در رأی دادن در انتخابات حکومت محلی یا در خدمت کردن به‌عنوان اعضای منتخب مقابات محلی انجام دهند. بدین‌سان حکومت محلی برشمار مردم در ایالتی که قادر است تصمیمات مربوط به مدیریت امور خود را اتخاذ کند می‌افزاید.

مسئولیت‌پذیری محلی

یک مزیت عمده‌ی حکومت محلی از این واقع ناشی می‌شود که مرکب از مقامات منتخب است. در لیبرال دمکراسی‌های انگلیسی زبان معمولاً به این‌ها «شورایی» اطلاق می‌شود. آنان می‌توانند در مقابل انتخاب‌کنندگان محلی مسئولیت‌پذیر باشند. به این جهت کارکردهای اجرا شده از سوی حکومت می‌تواند با آنچه مردم محل بدان تمایل دارند سازگار گردد. راه‌های جایگزینی برای تدارک خدمات وجود دارد (نظیر توسعه تعاونی‌هایی که به نحو گزینشی در انگلستان از ۱۹۷۹ پیموده شده است) اما بُعد منتخب حکومت محلی کلید پاسخگویی آن به مسائل و مشکلات محلی است.

کارآمدی در خدمت رسانی

پیش از این گفته شده است که حکومت محلی کارآترین راه خدمت رسانی عمومی است. حجم آن، باعث می‌شود که مشکلات محلی (که ممکن است برای ملت به‌طور کلی غیر متعارف جلوه کند) شنیده شود که اگر همه‌ی خدمات حکومتی توسط واحدهای جغرافیایی بزرگتر نظیر حکومت‌های ایالتی یا محلی مدیریت می‌شد، ممکن بود نادیده گرفته شود. حکومت محلی در رهیافت خود به مشکلات و توان نوآوری در تلاش برای پیدا کردن راه حل آن‌ها انعطاف‌پذیر است. در انگلستان اصلاحات در مدیریت حکومت محلی در ۱۹۹۷ توسط حکومت کارگری معمول شد که زیر تأثیر کارشناسان در مقامات محلی نظیر همر اسمیت و فولهام کار می‌کردند که یک شهردار و کابینه‌ی کوچکی برای سرعت بخشیدن به تصمیم‌گیری منصوب کرده بودند.

تعقیب اهداف اجتماعی

حکومت محلی می‌تواند به مثابه‌ی گردونه‌یی برای پیشبرد اهداف اجتماعی نظیر برابری جنسیتی یا نژادی که ممکن است تقدم پایینی بر برنامه‌ی سیاسی ملی داشته باشد خدمت کند. این ممکن است از راه نقش خود به‌عنوان یک کارفرما، خریدار یا تهیه‌کننده خدمات چنین کند. از هنگام تصویب قانون روابط نژادی در ۱۹۷۶، حکومت محلی در انگلستان وظیفه‌یی قانونی داشته است که تبعیض نژادی را از میان بردارد و پیشاپیش گسترش سیاست فرصت‌های برابر قرار داشته باشد. طیف گسترده‌یی از مقامات عمومی این مسئولیت را در پرتو قانون (اصلاحیه) روابط نژادی سال ۲۰۰۰پذیرفته است.

پذیرندگی حکومت محلی نسبت به تعلقات اجتماعی ممکن است به غلبه بر مشکل منزوی کردن که به موجب آن گروه‌های اقلیتی خاصی بر این نظراند که اقدامات نظام سیاسی متعارف نیازهای آنان را بر نمی‌آورند، کمک کند. این‌ها می‌توانند مشوق دخالت در فعالیت سیاسی متعارف در سطح محلی شوند چنانکه امکان واقع‌گرایانه‌یی ارائه دهند که به برخی از تعلقات آنان ممکن است پاسخ داده شود. در هر دو انگلستان و آمریکا شمار مهمی از شورایی‌ها از زمینه‌های اقلیتی قومی برخاسته‌اند. این دخالت ممکن است احتمال توسل چنین گروه‌هایی از اقلیت قومی به شکل‌های افراطی‌تر فعالیت‌سیاسی که تأثیر آسیب زننده‌یی بر هماهنگی اجتماعی دارد کاهش دهد.

اتصال شهروندان به حکومت ملی

در بسیاری کشورها به حکومت محلی به مثابه‌ی یک زمینه‌ی تربیت سیاستمدارانی که بعداً مقامات ملی عالی را اشغال می‌کنند، می‌نگرند. این

ممکن است به‌عنوان سازوکار نهادینه‌ی اتصال مردم محلی با حکومت ملی به‌کار آید؛ به‌ویژه در فرانسه به چشم می‌خورد که در آنجا سیاستمدارن برجسته گاهی شغل انتخابی در حکومت شهرداری را حفظ می‌کنند. این موقعیت، سیاستمداران ملی را با پایه‌های محلی شده‌ی نیرومندی تقویت می‌کند.

فعالیت به‌عنوان یک گروه فشار

یک نقش مهم حکومت محلی فعالیت به‌عنوان یک گروه فشار، سوق دادن نیازها یا علائق محلی به سایر لایه‌های حکومت و در پی درمان آن شاید از راه تدارک بودجه‌ی فزاینده به محلیت یا با تغییر سیاست حکومت مرکزی است. اوائل دهه‌ی ۱۹۸۰ شاهد برخی اقتدارهای محلی تحت کنترل کارگری در انگلستان بود که تدارک مخالفت و درگیری با سیاست‌های حکومت محافظه‌کار دیده می‌شد که به باور آنان برای مردم محلی زیان‌بخش بود. توانایی حکومت محلی به عمل در این شیوه با پایگاه انتخابی‌اش که به معنای فعالیت در جهت افکار اکثریت محلی است، افزایش می‌یابد.

فشارسنج‌های افکار عمومی

هر چند انتخابات حکومت محلی باید با مسائل محلی مرتبط شود، نتیجه‌ی آن اغلب تحت تأثیر ملاحظات ملی در می‌آید. این از آن روست که در بسیاری دمکراسی‌های لیبرال، انتخابات حکومت محلی با رقابت همان احزاب روبه‌رو می‌شود که به لحاظ ملی برای حفظ قدرت مبارزه می‌کنند. این می‌تواند بدین معنا باشد که نتیجه‌ی چنین رقابتی شدیداً زیر تأثیر افکار رأی‌دهندگان بر سر عملکرد احزاب (از جمله پیشینه‌ی حکومت) در سطح ملی است. بدین‌سان انتخابات حکومت محلی شاهد روحیه‌ی سیاسی ملت است و به‌عنوان وسیله‌یی برای توده‌ی مردم است

که بتوانند بر رفتار یا ترکیب حکومت ملی اعمال نفوذ کنند. در ۲۰۰۶، عملکرد ضعیف حزب کارگر در آن سال، انتخابات حکومت محلی نخست وزیر را واداشت که وزیر کشور را بر کنار و کابینه خود را ترمیم کند.

پرسش

به چه طریق می‌توان ادعا کرد که حکومت محلی در عملیات نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک نقش کلیدی ایفا می‌کند؟

عملکرد حکومت محلی

فوایدی که قرار است از اقدامات حکومت محلی عاید شود همیشه به‌طور کامل تحقق نمی‌یابد. حکومت محلی ممکن است نتواند به‌گونه‌ی مؤثری به مسائل کنونی پاسخ دهد. به لحاظ پایگاه سازمانی ممکن است نامناسب باشد و درآمد تولیدکننده‌ی ظرفیت آن جهت ارائه راه حل‌های مؤثر برای مشکلاتی نظیر فقر شهری که در سطح محلی جلوه می‌کند، به‌ویژه در مناطق درونی شهر ناکافی باشد. در چنین جاهایی تقاضا برای خدمات بالاست اما توان مردم برای پرداختن به آن‌ها پایین است. این می‌طلبد که سطح مالیات محلی را بالا ببریم و ثروتمندان را تشویق کنیم که نقل مکان کنند. این موقعیت ممکن است به افزایش اتکا به کمک مالی دولت یا حکومت‌های ملی بینجامد یا منجر به تحویل خدمات از سوی نهادهای جدا شده از ساختار تشکیلاتی حکومت محلی گردد.

حکومت محلی ممکن است همیشه نتواند به قدر کفایت پاسخگوی نیازها و مشکلات باشد، توان آن برای عمل در این جهت بر اثر عواملی نظیر اقدامات کارمندان حکومت محلی یا فقدان نمایندگی‌های اجتماعی منتخب برای مقامات محلی کاهش یابد. سیاست‌های حزبی ممکن است

شوراهای منتخب را ملزم کند که منافع حزبی‌شان را فراتر از دغدغه‌های کسانی که آن‌ها را نمایندگی می‌کنند قرار دهند. خدمات به مدیریت کارمندان تمام وقت صورت گیرد که ممکن است به منافع حزبی‌شان فراتر از نیازمندی‌های موکلان خود نگاه کنند. در برخی کشورها، قدرت سیاسی درون مقامات محلی متمرکز است طوری که قدرت در اختیار مشتی اشخاص است. تمرکززدایی خدمات مدیریت شده‌ی محلی یک راه حل این مشکل است. اما در انگلستان با آن علاقه‌ی جدی که در کشورهای دیگری نظیر فرانسه و اسپانیا دنبال شد تعقیب نشد.

علاوه بر این، در اکثر لیبرال دمکراسی‌ها، انتخابات محلی با رقابت احزاب سیاسی ملی روبه‌رو می‌شود. این بدین معناست که نتیجه‌ی رقابت انتخاباتی محلی به میزان زیادی زیر تأثیر مسائل سیاسی ملی است: عواملی نظیر درجه‌ی حمایت مردمی از حکومت ملی ممکن است در تعیین نتیجه‌ی انتخابات محلی نافذتر از عملکرد اقتدار باشد.

کنترل مرکزی و خودمختاری محلی

عملیات حکومت محلی از چه راه‌هایی در معرض کنترل حکومت ملی قرار می‌گیرد؟

در لیبرال دمکراسی‌ها، حکومت محلی به میزان قابل توجهی زیر کنترل حکومت‌های ملی یا ایالتی قرار دارند. این می‌تواند از طرق گوناگونی صورت گیرد.

نظارت شاخه‌ی اجرایی

شاخه‌ی اجرایی ممکن است طیفی از نظارت‌ها را بر عملیات حکومت محلی تحمیل کند. از آنجمله است کنترل‌های خاص بر خدمات انفرادی،

ایجاد محدودیت بر هزینه‌ها یا نظارت‌های دقیق و مفصل بر وام گرفتن از حکومت محلی. در ایرلند نیز نظارت مرکزی بر استخدام کارکنان توسط مقامات محلی اعمال می‌شود.

«حکومت» یا «مدیریت» محلی؟

میان اصطلاحات «حکومت» و «مدیریت»، درکاربردش به حکومت محلی، تفاوت مهمی وجود دارد. حکومت به معنای درجه‌یی از اختیارات است که معمولاً با این واقع تضمین می‌شود که حکومت محلی نسبت درآمد خود را با بستن مالیات بر ساکنان خود افزایش می‌دهد.

اصطلاح مدیریت به این معنا اشاره دارد که حکومت محلی استقلال عمل ندارد و موجودیت‌اش تدارک خدمات است که محتوای آن را حکومت‌های ملی یا ایالتی تنظیم کرده‌اند و عامل مؤثر حکومت مرکزی است. حدود خودمختاری ممکن است عاملی باشد که بر دخالت مردم در امور حکومت محلی تأثیر گذارد.

نظام استانداری[1]

نظام استانداری شیوه‌یی ارائه می‌دهد که در آن حکومت محلی می‌تواند توسط مقامات سیاسی بالاتر کنترل شود. این مستلزم تحمیل مقامی است منصوب از سوی حکومت مرکزی که به منزله‌ی چشم و گوش حکومت‌های محلی عمل می‌کند و رابطه‌ی میان حکومت مرکزی و محلی را فراهم می‌کند و به نحو مؤثری دو سطح مدیریت را به یکدیگر جوش می‌دهد.

نظامی که به موجب آن یک نماینده حکومت مرکزی همپای مجمع

1. prefectoral

ناحیه یا ایالات منتخب منصوب می‌شود تقریباً در اروپا معمول است. مقصد اصلی چنین مقامی ایجاد رابطه‌ی میان حکومت محلی و ملی است که گاه مجامع ناحیه‌یی هیئتی از نمایندگان خود را به یاری آن اعزام می‌کند.

نهادهایی نظیر این در دانمارک، سوئد، اسپانیا، یونان و ایتالیا وجود دارد. در ایتالیا، استاندار نماینده‌ی دولت در ولایات چنین مقامی معمولاً از طرف وزارت کشور منصوب می‌شود اما گاهی از میان سیاستمداران با سابقه تعیین می‌گردد. به لحاظ نظری، نقش عمده‌ی پرفکت، هماهنگ کردن کار وزیران حکومت مرکزی در سطح محلی است، اگر چه در عمل توجه زیادی به ابقای نظم و امنیت عمومی معطوف می‌شود.

نظام استانداری در فرانسه

در فرانسه، پرفکت (که در فاصله میان ۱۹۸۲ و ۱۹۸۷ «مأمور جمهوری» نامیده می‌شد) یک کارمند کشوری منصوب وزارت کشور در هر وزارتخانه و پس از ۱۹۷۲ در هر ناحیه است. پرفکت رسماً از اختیارات قابل توجهی در وزارتخانه‌ها و واحدهای حکومت محلی مؤلفه‌ی آن‌ها (که «کمون» نامیده می‌شود) برخوردار است. اعمال چنین اختیاراتی بر اقدامات مقامات محلی متنوع بود اما عموماً در اصلاحات انجام گرفته توسط حکومت سوسیالیست در دهه ۱۹۸۰ کاهش یافت. این به کاهش سرعت سابقاً بسیار متمرکز حکومت محلی فرانسه کمک کرد. ولی پرفکت‌ها (استانداران) به اعمال اختیارات نظارتی خود بر حکومت‌های محلی ادامه می‌دهند.

نظارت قضایی

در کشورهایی که در آن‌ها اختیارات حکومت محلی زیر نظارت دقیق و اکید قوه‌ی مقننه است، نظارت قضایی امر مهمی است. برای مثال، در انگلستان دادگاه‌ها قادراند حکومت‌های محلی را از اجرای وظایفی که

قانوناً مجاز به اجرای آن‌ها نیستند باز دارند و نیز در صورت نادیده گرفتن این‌ها شورایی را برای انجام وظایف قیمومتی آن برگمارند.

پرسش

از چه سازوکارهایی برای تضمین اعمال نظارت حکومت مرکزی بر اقدامات حکومت محلی می‌توان استفاده کرد؟

اصلاح حکومت محلی در بریتانیا

از ۱۹۹۷ به این سو، چه تغییراتی در حکومت محلی صورت گرفته است؟

کابینه‌های محافظه‌کار در فاصله میان ۱۹۷۹ و ۱۹۹۷ نسبت به حکومت محلی رویکردی انتقادی پیش گرفتند. آنان حکومت محلی را به اتلاف و ناکارآمدی و ضعف مدیریت و ترجیح منافع سیاسی خود بر خدمت به جامعه متهم کردند. این به اعمال کنترل فزاینده‌ی مرکزی بر حکومت محلی و لطمه به کارکردهایی انجامید که حکومت محلی به‌طور سنتی با آن‌ها همبسته بود.

اصلاح ساختار حکومت محلی

در سال‌های اخیر، ساختار حکومت محلی دستخوش سلسله تغییراتی شده است. نظام دو لایه‌ی استان و شوراهای ناحیه که تحت مقررات «قانون حکومت محلی» ۱۹۷۲ به اجرا درآمده بود، در ۱۹۸۶ در مناطق شهری عمده، هنگامی که شورای «لندن بزرگ» و شوراهای مادر شهر منحل گشت، کنار گذاشته شد. قانون حکومت محلی ۱۹۹۲ حرکتی را به سمت ایجاد تک لایه، یا واحد بنیاد آغاز کرد و مقامات در سراسر انگلستان و ولز به این باور رسیدند که مدیریت خدمات به دست مجموعه‌یی افراد کارآمدتر و با صرفه‌تر است.

لطمه به کارکردها

خدمات از دست‌های حکومت محلی خارج شد و به طیفی از مقامات جایگزین از جمله هیئت‌های مشترک، سازمان‌های ظاهراً غیر دولتی و حکومت مرکزی انتقال یافت. دخالت حکومت مرکزی در مناطق سیاسی نظیر آموزش، که به‌طور سنتی به‌عنوان مسئولیتی محلی تلقی می‌شود، دو چندان شد. سیاست حکومت به ضعف نقش حکومت محلی در کارکردهایی نظیر تدارک مسکن مردم انجامیده است. اجرای قانون مسکن ۱۹۸۰ توسط حکومت به فروش شماری از خانه‌های شورا انجامید و مقدار کاری که سابقاً توسط مقامات محلی در حوزه‌ی آنچه به «خانه‌سازی اجتماعی» معروف بود از سوی انجمن‌های مسکن از سرگرفته شد.

نظارت بر هزینه‌های حکومت محلی

نظارت‌های اضافی برای محدود کردن سطح هزینه‌های حکومت محلی برقرار گشت و این با این دلیل توجیه می‌شد که حکومت محلی لازم است بر سطح هزینه‌های عمومی نظارت همه جانبه داشته باشد. قوانین کلیدی برای نیل به هدف عبارت بود از قانون برنامه‌گذاری و زمین مصوب ۱۹۸۰ حکومت محلی، قانون بودجه‌ی حکومت محلی ۱۹۸۲ و قانون عوارض و مالیات ۱۹۸۴ بود.

برآورد آنچه هر یک از مقامات محلی نیاز داشتند هزینه کنند با حکومت مرکزی بود که در آغاز به صورت کمک بلاعوض هزینه‌ها بود. این سطح کمک مالی پرداختی به حکومت محلی از سوی حکومت مرکزی تعیین می‌شد اما ممکن بود از برآورد کلی حکومت با بالا رفتن بودجه‌ی اضافی به‌طور محلی از طریق نرخ‌ها تجاوز کند. از این رو، در

۱۹۸۴ «محدودیت» معمول شد که اجازه می‌داد حکومت برای هزینه‌ی کل مقامات که به‌ویژه ولخرج تلقی می‌شدند، سقف تعیین کند. در ۱۹۹۰، ارزیابی هزینه‌های معیار برای تأثیرگذاری بر سطح درآمدهای بالا رفته معمول شد. این محدودیت‌ها بر پایه‌ی اجازه محدودسازی بود.

اصلاح اساسی معمول شده توسط حزب محافظه‌کار که در پی محدود ساختن هزینه‌های حکومت محلی بود، ایجاد منبع جدید مالی بود که از طریق آن حکومت محلی بودجه‌ی عملیات خود را تأمین می‌کرد. مالیات‌ها (که مالیاتی بر دارایی بود) جای خود را به مالیات بر افراد داد. این هزینه یا شارژ جماعت بود که به شکل زشت‌تری به مالیات سرانه معروف است. منظور این بود که محاسبه‌پذیری حکومت محلی را به ساکنان آن با مجبور کردن همه‌ی شهروندان به کمک کردن هزینه‌های محلی بالا ببرند. به این جهت پیش‌بینی می‌شد که شوراهای هزینه بالا برای تحریم‌های انتخاب‌کنندگان محلی آماده‌تر خواهند بود زیرا معافیت‌ها و تخفیف‌های مرتبط با سامانه‌ی نرخ‌بندی به اینجا انجامید که شمار قابل ملاحظه‌یی از ساکنان محلی، هیچ کمکی به هزینه‌های خدمات محلی نکردند. این مالیات جدید در ۱۹۸۸ به صورت قانون در آمد و ابتدا در ۱۹۹۰ در انگلستان و ولز معمول شد.

با وجود این، معمول شدن مالیات سرانه با جنجال روبه‌رو شد. این یک مالیات فوق‌العاده دشواری بود که وصول می‌شد و مشکلات آن با کارزار تشجیع مردم به نپرداختن آن آمیخته گشت. تأکید می‌شد که مالیات مزبور یعنی وادار کردن همه به کمک بدون رضایت خود اساساً غیرمنصفانه است. سرانجام حکومت ناگزیر به عقب‌نشینی شد. مالیات سرانه ملغا شد و جای آن را مالیات شورا به مثابه‌ی منبع مستقل حکومت محلی گرفت که سطح آن از طریق ارزش دارایی تعیین می‌شد (که حاکی

از تعیین استطاعت مالی ساکنان آن بود). در ۱۹۹۰ یک نرخ تجاری یکنواخت معمول گشت که حاکم بر کمک مالی شرکت‌های تجاری در جهت هزینه‌های مقامات محلی شد که در آنجا مستقر بودند.

اصلاحات محافظه‌کاران در وضع مالی حکومت محلی به بالا رفتن اختیار کنترل مرکزی بر سطح هزینه‌های محلی و نیز حکومت مرکزی مستقر به‌عنوان کمک‌کننده‌ی اصلی به آن خدمت کرد.

ارزش به‌جای پول

مفهوم نیروهای بازار در عملیات حکومت محلی معمول شد برای اینکه حکومت محلی را وادار سازد که ارزش به‌جای پول را بالا ببرد. شمار بزرگی از خدمات از کنترل حکومت محلی مستقیم انتقال یافتند و تابع گرایش رقابت‌آمیز گردیدند. قوانینی از جمله قانون حکومت محلی، برنامه‌گذاری و زمین ۱۹۸۰ و قوانین حکومت محلی ۱۹۸۸و ۱۹۹۰ حکومت محلی را در جهت توانایی مقتدرانه در جهت خدمات مستقیماً عرضه شده حرکت داد. اشاره به اینکه مردم ممکن است مجذوب حرکت به سوی کارآفرین‌ترین و سودآورترین مقامات محلی شوند با انتشار کمیسیون حسابرسی اقتدار محلی علائم اجرا بالا رفته است که در ۱۹۹۵ شروع شد. حکومت‌های محافظه‌کار در پی این بودند که بخش خصوصی را درگیر پروژه‌هایی سازند که شامل احیای مناطق شهری رو به زوال بود. هر چند این، گاهی حکومت محلی را به کارکردن مشارکتی با منافع تجاری و مالی تشویق می‌کرد. این رهیافت، به مناسبت‌هایی بر تأمین نهادهایی نظیر تعاونی‌های توسعه‌ی شهری انجامیده است که مجبور بودند که حکومت محلی را دور بزنند.

حکومت کارگری در ۱۹۹۷ تمایل به رقابت اجباری را به نفع آنچه

«بهترین ارزش» نامیده می‌شود کنار گذاشت و این تأکید محافظه‌کاران را به ارزش به‌جای پول تغییر داد. بهترین ارزش در پی پیشبرد اقتصاد و کارآیی در عرضه‌ی خدمات با عرضه‌کنندگان خدمت مورد نیاز برای نشان دادن به یک فرایند حسابرسی مستقل بود که بهترین ارزش را تهیه می‌کردند. با این همه، این رهیافت فراتر از اندازه‌ی داده‌های قابل اندازه‌گیری رفت با القای این معنا که ارزان‌ترین عرضه‌کننده خدمات همیشه بهترین انتخاب نبود.

نظارت داخلی بر حکومت محلی

ترتیبات داخلی مؤثر بر عملیات حکومت محلی در معرض تنوعات گسترده میان و درون نظام‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک هستند.

بازوی اجرایی حکومت محلی مرکب از راه‌های مختلف است. میان یک عامل اجرایی مستقیماً منتخب (نظیر شهرداران آمریکایی) یا یک مجری برگزیده از اعضای برجسته‌ی بزرگترین حزب سیاسی معرفی شده به مقام محلی تمایزی مهم وجود دارد.

مدیریت داخلی نیز در معرض تنوع است. ایرلند از سامانه‌ی یک مدیر شورا استفاده می‌کند که در آن همه‌ی خدمات توسط یک شخص هماهنگ می‌شود. موضع و اختیارات مدیر مبتنی بر قانون است. در کشورهای دیگر کمیته‌های حکومت محلی انفرادی ممکن است از میزان قابل ملاحظه‌یی خودمختاری برخوردار باشند.

فصل ۱۴

دولت ـ ملت در جهان مدرن

در این فصل خواننده یاد خواهد گرفت:

* **چگونه جهانی شدن حاکمیت ملی را تحت‌الشعاع قرار داده است؟**
* **عوامل کلیدی مؤثر بر توسعه‌ی اتحادیه‌ی اروپایی.**
* **«رابطه‌ی خاص» میان انگلستان و آمریکا.**

تعریف

اصطلاح «حاکمیت» به چه معناست و چرا مفهوم مهمی در مطالعه‌ی علوم سیاسی است؟

در فصول پیشین ترتیبات سیاسی درون دولت‌های خاص را ملاحظه کرده‌ایم. در این فصل توجه‌مان را به روابط میان دولت‌های ملی معطوف می‌داریم. این جنبه از مطالعه‌ی سیاست به **روابط بین‌الملل** اشاره دارد.

به طور سنتی، مطالعه‌ی رابطه‌ی میان دولت‌ها متضمن مطالعه‌ی سیاست خارجی است. این مستلزم آزمودن حوزه‌های فعالیتی است که تشکیل اتحادها میان ملل، دیپلماسی و اصولی را در بر می‌گیرد که هر دولتی آرزو داشت که از راه روابط خارجی پیش ببرد. این رهیافت بر این باور استوار بود که دولت‌های ملی حاکمیت را در هدایت فعالیت‌های داخلی و خارجی خود اعمال می‌کردند.

حاکمیت

حاکمیت مستلزم نهادی برخوردار از قدرت حصرناپذیر است. مفهوم حاکمیت از صلح وستفالی در ۱۶۴۸ به پیدایی آمد. این نامی بود که به مجموعه‌ی پیمان‌هایی اطلاق شده که به سلسله جنگ‌هایی در اروپا میان ۱۶۱۸و ۱۶۴۸ (معروف به جنگ سی ساله) پایان داد. حاکمیت اشاره داشت به اینکه فرمانروایان کشورها از کنترل بر امور داخلی و خارجی کشورشان برخوردار اند. مفهوم دولت‌های محلی از این دوره به پیدایی

آمد و نشو و نما یافت. در سیاست‌های معاصر حاکمیت دارای دو بُعد است. که عبارتند از حاکمیت داخلی و خارجی.

حاکمیت داخلی به وجود یک اقتدار قانونی یا سیاسی عالی در درون دولتی اشاره می‌کند که دارای قدرت تصمیم‌گیری است که برای تمامی شهروندان آن الزام‌آور است.

حاکمیت داخلی درون هر کشور فدرال تقسیم می‌شود. در کشورهایی نظیر آمریکا، استرالیا، کانادا و آلمان. حکومت ملی ممکن است در مناطق معینی از فعالیت قانون وضع کند درحالی‌که موضوع‌های دیگری از سوی ایالات یا ولایات تنظیم می‌شود که داخل این کشورها تقسیم می‌گردد. در کشورهای واحد بنیادی نظیر انگلستان و فرانسه، حاکمیت تقسیم نمی‌شود اما مقیمان در نهادهای حکومت ملی حق انحصاری تنظیم این امور ملی را دارند.

حاکمیت بیرونی یا خارجی اشاره به خودمختاری دارد و حاکی از آن است که هر دولت توانایی کنترل امور خود را بدون دخالت نهادها و کشورهای خارجی دارد. حاکمیت خارجی با افزایش وابستگی ملل که در نتیجه‌ی شماری از عوامل که در زیر درباره‌ی آن‌ها به‌طور مفصل سخن خواهیم گفت رو به زوال رفته است.

واقع‌گرایی در مناسبات بین‌المللی

این دیدگاه که دولت‌های مستقل عوامل کلیدی نظام بین‌المللی بودند، با نظریه‌های واقع‌گرای روابط بین‌المللی همبسته بود. این‌ها شاهد دولت‌هایی بودند که نیروی محرک‌شان دغدغه‌ی عقلانی پیشبرد منافع ملی بود. واقع‌گرایی تأکید داشت که هدف اصلی سازمان‌های بین‌المللی خدمت به منافع دولت بود و این‌ها خودمختاری نداشتند. منتقدان این نظریه‌ها ادعا

می‌کردند که سازمان‌هایی نظیر اتحادیه‌ی اروپایی از خودمختاری برخورداراند و توان این را دارند که دولت‌های عضو را تابع سیاست اتحادیه‌ی اروپایی سازند اعم از آنکه منافع آن‌ها را بر می‌آورد یا نه.

ناسیونالیسم

ناسیونالیسم یا ملت‌گرایی احساسی است که بر شالوده‌ی تمایل مردم به اعمال کنترل بر امور سیاسی خودشان استوار است. کسانی که در محلیت جغرافیایی خاصی به سر می‌برند به این گرایش گره خورده اند که مستقل از ملل دیگر باشند و در تحت نظام سیاسی‌یی زندگی کنند که در کنترل خود آن‌هاست. این وحدت ممکن است بر هویت قومی یا میراث فرهنگی مشترکی (از جمله زبان و ادبیات) استوار باشد یا بر حسّ شهروندی مشترکی که ممکن است از تفاوت‌های قومی یا فرهنگی فراتر رفته باشد. «دولت ـ ملت» اصطلاحی است که برای توصیف جامعه‌ی سیاسی هنگامی که مرزهای ملت و دولت یکپارچه می‌گردد استفاده می‌شد.

ناسیونالیسم می‌تواند توجیه‌گر تلاش‌های کشورهای مغلوب یا استعمارزده یا آن‌هایی باشد که به لحاظ اقتصادی یا سیاسی زیر تسلط کشورهای دیگر به سر می‌بردند و طوق سلطه‌ی خارجی را پاره کردند و به استقلال ملی دست یافتند. تاریخ پس از جنگ دوم جهانی، شاهد نمونه‌های بی‌شماری از هویت ملی بود که نیروی محرک جنبش‌های استقلال خواهانه و دولت‌های مستقل به شمار می‌رفت. هویت ملی الهام‌بخش جنبش‌های مستقل در کشورهای آفریقایی علیه قدرت‌های استعماری و نیروی اصلی جنبش‌های ضد آمریکایی در بسیاری از کشورهای آمریکای لاتین از جمله کوبا و نیکاراگوئه بود.

تمایل به تأسیس یک دولت مستقل تأثیر قابل ملاحظه‌یی بر سیاست‌های معاصر کانادا و اسپانیا دارد که در آنجا اقلیت‌های ملی (کپکی‌ها، کاتالان‌ها و باسکی‌ها) خواهان استقلال هستند. در انگلستان، تقاضای حکومت داخلی برای اسکاتلند و ولز به تفویض اختیارات قانونگذاری در ۱۹۹۸ انجامید.

ناسیونالیسم هنگامی که در پی رهایی خلق‌های دربند و نجات از ستم و حاکمیت خارجی است نیرویی مترقی به شمار می‌رود. ولی ممکن است جنبشی ارتجاعی نیز باشد. عشق به کشور خود (یا میهن‌پرستی) ممکن است به تنفر از خلق‌ها یا نژادهای خارجی دیگر (بیگانه هراسی) کشیده شود. برای مثال، ناسیونالیسم توجیهی برای «پاکسازی قومی» (یا نسل کشی) در بوسنی هرزگوین از سوی صرب‌های بوسنی علیه مسلمانان بوسنی در۱۹۹۲ و در نتیجه از سوی صرب‌ها علیه آلبانی‌تبارها در کوزوو در ۱۹۹۹ بود.

پرسش

اصطلاحات «حاکمیت» و «ملت‌گرایی» را تعریف کنید.

چرا اصطلاح حاکمیت یک مفهوم سیاسی مهم محسوب می‌شود؟

مفهوم انگلیسی حاکمیت پارلمان

اصطلاح «حاکمیت پارلمان» بدین معناست که پارلمان می‌تواند هر قانونی را که مایل است از تصویب بگذراند و هیچ نهاد دیگری درون دولت (نظیر یک دادگاه یا مقام قانونی) نمی‌تواند با آن به چالش برخیزد. این مفهوم در قلب نظام حکومت انگلستان قرار دارد. از همان آغاز، این اصل به این منظور طراحی شد که برتری پارلمان بر پادشاه را تأمین کند.

جنبه‌ی دیگر حاکمیت پارلمان این است که پارلمان نمی‌تواند جانشینی را به پیش گرفتن خط معینی وادار کند. قانون مصوب پارلمان می‌تواند بعدها از سوی یک جانشین ملغا گردد. بدین‌سان، درحالی‌که عضویت انگلستان در اتحادیه‌ی اروپایی ایجاب می‌کند که قانون اروپایی بر قانونی که در پارلمان انگلستان تصویب شد تقدم دارد، این نقض آشکار حاکمیت پارلمان معطوف به توان نظری پارلمان آینده است که انگلستان را از این مقررات فرا قانونی به عقب براند.

تهدید حاکمیت خارجی

آیا حاکمیت خارجی در پایان سده‌ی بیستم مفهومی ماندنی است؟

در این مورد که آیا هر دولت تاکنون از کنترل تام مدیریت امور خود برخوردار بوده است تردید وجود دارد. دولت ملی «سده‌ی بیستمی» شاید تا حدی به این ایده‌آل نزدیک می‌شد، اما چنین کشورهایی اغلب نیاز داشتند که هنگام مدیریت فعالیت‌های داخلی یا خارجی خود به عوامل خارجی توجه کنند. در سده‌ی بیستم، حاکمیت چندان با واقعیت همطراز نبوده است. توان هر دولت به کارکرد خودمختارانه در مخاطره‌های طیف گسترده‌یی از عوامل بوده است. اصطلاح «جهانی‌شدن» به ارتباط تنگاتنگ دولت‌های ملی در امور سیاسی، اقتصادی یا فرهنگی اشاره دارد که مطالعه‌ی روابط بین‌المللی را از امور دولت ملی فراتر برده و سازوکارها و نهادهایی رادر بر می‌گیرد که از طریق آن‌ها ارتباط تنگاتنگ ملت‌ها برقرار می‌شود. از این رو مسائلی از جمله اقدامات شرکت‌های چند ملیتی، کارکرد نهادهای حکومتی فراملی، مسائل مربوط به سیاست امنیت (پاسخ به رویدادهای نظیر تروریسم که از مرزهای دولت ملی فراتر می‌رود) و

مساعی سازمان‌های غیرحکومتی به منظور یافتن راه حل مشکلات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جهان‌گستر اکنون در برگیرنده‌ی مطالعه‌ی روابط بین‌المللی است.

نهادهای حکومتی فراملی

بسیاری از حکومت‌ها به سازمان‌های حکومتی که در سرتاسر مرزهای ملی عمل می‌کنند وابستگی دارند. اتحادیه‌ی اروپا (که بعداً در همین فصل به آن می‌پردازیم) نمونه‌یی از چنین نهادی است. عضویت نهادهای فراملیتی جای محدودیت‌ها بر فعالیت کشورهای عضوی را می‌گیرد که حاکمیت آن‌ها بدین‌گونه با این انتظار تضییق می‌شود که به سیاست‌های تعیین شده توسط دستگاه تصمیم‌گیرنده‌ی مرکزی سازمان وفادارانـد. امتناع هر کشور عضو که چنین کند ممکن است به توسعه‌ی تحریم‌ها علیه آن بینجامد.

سازمان‌هایی که همکاری بین حکومتی را تأمین می‌کنند

علاوه بر سازمان‌های فراملیتی که در سرتاسر مرزهای ملی اختیارات حکومتی اعمال می‌کنند، نهادهای بین‌المللی عمدتاً به مثابه‌ی جلسات نقد و بررسی برای همکاری اغلب در حوزه‌های محدود فعالیت دولتی خدمت می‌کنند. این نهادها ممکن است بر مبنای جهان گستر (نظیر سازمان ملل یا کشورهای همسو و (کامنولث)) عمل کنند یا به کشورهایی در نواحی خاص جهان منحصر شوند (نظیر سازمان پیمان آتلانتیک شمالی). این سازمان‌ها ممکن است در پی این باشند که در جهت کشورهای عضو (و گاه غیرعضو) بر کشورها از طریق کاربرد فشار اخلاقی، تحریم‌ها یا زور نفوذ کنند.

راه‌بندهای تجاری مجازات شدیدی هستند که نهادهای بین‌المللی ممکن است از آن برای فشار به یک حکومت استفاده کنند تا جهت سیاست‌های خود را تغییر دهد. آن‌ها همچنین ممکن است از مداخله‌ی نظامی برای اجرای اهداف خود سود جویند. استفاده از واحدهای زمینی در بوسنی تحت توجهات ناتو در ۱۹۹۵ در پی تأمین اجرای موفقیت‌آمیز توافق صلح پس از حمایت رؤسای جمهور کرواتی، بوسنی و صربستان بودند.

سازمان ملل متحد (UN)

سازمان ملل متحد در ۱۹۴۵ از سوی ملل بزرگی که از جنگ جهانی دوم پیروز درآمدند، رسماً گشایش یافت. انگیزه‌ی اصلی آن‌ها جلوگیری از جنگ‌های آینده با پیشبرد ایده‌آل امنیت جمعی بود. سازمان ملل متحد انجمن جهانی حکومت‌هاست که همکاری در حقوق بین‌الملل، امنیت بین‌المللی، توسعه اقتصادی و برابری اجتماعی را تسهیل می‌کند. در ۲۰۰۶ این عبارت از ۱۹۲ دولت عضو بود.

نهادهای مهم سازمان ملل عبارت اند از مجمع عمومی (معادل پارلمان سازمان ملل)، شورای امنیت و دیوان دادگستری بین‌المللی. ریاست سازمان ملل با دبیر کل است که مدیریت اصلی دبیرخانه‌ی سازمان ملل را بر عهده دارد. بودجه‌ی سازمان از کمک‌های تعیین شده و داوطبانه‌ی دولت‌های عضو تأمین می‌شود. شورای امنیت که متصدی حفظ صلح و امنیت جهان است، مرکب از ۱۵ عضو است (که پنج عضو آن، آمریکا، انگلستان، فرانسه، فدراسیون روسیه و چین اعضای دائمی آن را تشکیل می‌دهند و می‌توانند تصمیمات شورای امنیت را وتو کنند). شورا توانایی پرسش از تعداد نیروهای مسلح یا شکل‌های دیگر کمک به تأمین صلح و

امنیت را دارد.

سازمان ملل متحد شماری نقش‌های مهم را ایفا می‌کند. صلح‌بانان سازمان ملل به مناطق متنازع در سراسر جهان فرستاده شده‌اند. سازمان وظیفه‌ی تأمین کمک‌های انسانی و پیشبرد توسعه‌ی انسانی از طریق طیف بسیار گسترده‌ی آژانس‌های تخصصی را برعهده دارد از آن جمله است سازمان بهداشت جهانی، سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی (یونسکو)، سازمان بین‌المللی کار، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی. سازمان ملل همچنین برای عقد پیمان‌ها و معاهدات بین‌المللی (نظیر کنوانسیون حقوق دریایی منعقده در ۱۹۸۲ برای استقرار قواعد حاکم در استفاده از دریاها و اقیانوس‌های جهان) کمک می‌کند. و ممکن است منازعه‌های میان اعضاء را با استفاده از دیوان بین‌المللی دادگستری آشتی دهد.

پیدایی یک اقتصاد جهانی

افزون بر وجود نهادهای رسمی گوناگون که حاکمیت ملی را با تشویق ملل به همکاری، از اهمیت انداخته‌اند، عوامل اقتصادی نیز به تزلزل اهمیت مرزهای ملی کمک کرده‌اند. این عوامل سبب پیدایی یک اقتصاد جهانی شده‌اند که تجارت بین‌المللی و خصلت بین‌المللی امور تجاری و مالی فراهم آورده است. مفهوم اقتصاد جهانی دیگر این دیدگاه را که اقتصادهای دولت‌های ملی را می‌توان به مثابه‌ی جوهرهای مستقل به حساب آورد مردود می‌شناسد و به جای آن تأکید بر روابط تنگاتنگ آن‌ها را می‌نشاند. این مفهوم تأکید می‌کند که موفقیت یا شکست اقتصاد یک ملت یا بلوکی از ملل بر کشورهای سراسر جهان تأثیری تعیین‌کننده برجای می‌گذارد. این به یک «شکاف حاکم» می‌انجامد که به موجب آن

دولت‌های ملی در کنترل فرایندهایی که در سطح جهانی روی می‌دهد، فاقد قدرت می‌شوند.

جهانی‌شدن[1]

جهانی‌شدن اشاره به ادغام روزافزون ملل و مردمانی دارد که میان آنها زندگی می‌کنند. این پدیده بر طیف گسترده‌یی از مسائل از جمله امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی (به‌ویژه گسترش ارزش‌های سیاسی لیبرال دمکراتیک) تأثیر می‌گذارد. این به مثابه‌ی نتیجه‌ی یک رشته تحولات به پیدایی آمده است. یکی از این‌ها تکنولوژی ارتباطات، نظیر اینترنت و تلویزیون ماهواره‌یی است که ممیزی و سانسور گسترش اندیشه ها را برای حکومت‌ها دشوار و سازمان دادن اعتراض‌ها را در مقیاس بین‌المللی (نظیر جنبش جهان‌گستر سرمایه‌داری) آسان کرده است.

یکی از ویژگی‌های مهم جهانی‌شدن ظهور اقتصاد جهانی است. اقتصاد سیاسی بین‌المللی طیف گسترده‌یی از مسائل از جمله روابط تجاری و مالی میان ملل، وابستگی و دیون اقتصادی را در بر می‌گیرد. جنبه‌های فرهنگی جهانی شدن با تحولات مؤثر بر ارتباط‌ها ارتقا یافته است. پدیده‌هایی نظیر ماهواره و تلویزیون کابل و به‌ویژه اینترنت رسانه‌ها را به سازوکاری جهانی که مرزهای ملی را در نوردیده است تبدیل کرده است. این شکل‌های نوین ارتباطی برای حکومت‌ها دشوار ساخته است که بر گسترش اطلاعات به شهروندان‌شان کنترل داشته باشند زیرا که اطلاعات مزبور از تأسیسات و دستگاه‌هایی منتقل می‌شود که در خارج از مرزهای آن‌ها و بدین‌گونه فراسوی نظارت یا کنترل آن‌هاست.

---

1. Globalization

در سطوح زیر ما راه‌های عمده‌یی را که در آن‌ها عوامل اقتصادی نسبت مرزهای میان ملت‌ها را از میان برداشته‌اند، مورد بررسی قرار می‌دهیم:

تجارت بین‌المللی

جهانی شدن بر اثر تلاش‌های پس از جنگ جهانی دوم برای پیشبرد تجارت میان ملل آغاز شد که در آن توافق عمومی در تعرفه‌ها و تجارت (گات) نقش مؤثری ایفا کرد. این پیمان برآیند گفت‌وگوهای چندجانبه‌یی بود که در ۱۹۴۷ به منظور کاهش موانع گمرکی و پیشبرد آیین مشترک رفتار در تجارت بین‌المللی صورت گرفت. این باعث آسان‌تر شدن گردش کالاها و سرمایه در سرتاسر مرزهای ملی و سبب ظهور بازارهای پولی جهانی و کمک به توسعه‌ی کورپراسیون‌های فراملیتی گشت. این مقدمات پیدایی سازمان تجارت جهانی (یعنی نهاد گشت‌وگذار تجارت دائمی) را که در ۱۹۹۵ به پیدایی آمد، فراهم کرد.

توافق‌های تجاری بین‌المللی محدودیت‌هایی بر اقدامات جنبش‌های ملی برقرار کرده است. عضویت در بلوک‌های تجاری منطقه‌یی نظیر اتحادیه‌ی اروپایی یا قرارهای فراخ‌تری نظیر GATT و WTO توان کشورهای عضو را در تعقیب سیاست‌هایی نظیر تعرفه‌های حمایتی علیه ملل مشارکت‌کننده‌ی دیگر محدود می‌کنند. توافق‌های وسیعتر برای تنظیم سامانه‌ی تجارت جهانی از طریق کنش‌های بین‌المللی انجام شده است از آن جمله است توافق‌های ۱۹۹۴ بریتون (به منظور ایجاد یک سامانه‌ی پولی بین‌المللی تا فروپاشی آن در ۱۹۷۱) و اجلاسیه‌های سران و گروه هفت (G7) شامل آمریکا، انگلستان، فرانسه، ایتالیا، کانادا، آلمان و ژاپن (و در سال‌های اخیر با الحاق فدراسیون روسیه به گروه هشت (G8)

فراروئید). ابتکارات مزبور کنترلی را که ملل منفرد می‌توانند بر سیاست‌های اقتصادی اعمال کنند محدود ساختند. این اختیارات با نیاز به بررسی واکنش بازارهای ملی به تصمیمات سیاسی حکومت‌های منفرد باز هم کاهش می‌یابد.

بیشتر فرض بر این بوده است که توافق‌های تجارت بین‌المللی اثر زیان‌بخشی بر ملل فقیرتر می‌گذارد. برای مثال، با قدرت یافتن ملل صنعتی به پیشبرد قواعد تجارت که به نفع خودشان می‌باشد. ولی نهادهای جهانی نظیر سازمان تجارت جهانی توان ایجاد رشد اقتصادی برای کشورهای در حال توسعه را با اصرار بر تجارت آزادتر دارند. این موقعیت ممکن است به کاهش نابرابری‌های میان ملل ثروتمند و فقیر کمک کند، به شرط آنکه سودهای فزاینده‌ی رشد اقتصادی منصفانه توزیع گردد.

شرکت‌های چند ملیتی

تمرکز فعالیت اقتصادی در مقیاس بزرگ به شکل‌گیری شرکت‌های چندملیتی (یا فراملیتی) انجامیده است. مراکز این شرکت‌ها در یک کشور است اما فعالیت‌های بازرگانی‌شان در سراسر جهان جریان دارد. انگیزه‌ی آنها برای انجام این فعالیت عبارت از دسترسی به مواد خام و (در مورد بنگاه‌هایی که محل آن‌ها در جهان سوم است) استفاده از کار ارزان است. شرکت‌های چندملیتی (که بسیاری از آن‌ها در تملک آمریکایی‌ها و ژاپنی‌هاست) نفوذ قابل ملاحظه‌یی بر کنش‌های حکومت کشورهایی دارند که در آن‌ها سرمایه‌گذاری کرده‌اند و بدین‌گونه استقلال اقتصادی و سیاسی چنین کشورها را زیر پا می‌نهند. شرکت‌های چندملیتی در ازای تهیه‌ی شغل و درآمد ناشی از مالیات‌بندی عملیات خود ممکن است

خواهان امتیازاتی از حکومت‌های مزبور به‌عنوان بهایی برای سرمایه‌گذاری شان در آن کشور باشند. آنان برای اطمینان از اینکه سیاست حکومت با نیازهای شرکت سازگار است ممکن است در پی کنترل مستقیم یا غیر مستقیم نظام سیاسی آن کشور باشند. و اگر این امر با مقاومت حکومت مزبور روبه‌رو شود، مثل گواتمالا، که در آن رئیس جمهور آربنز با کمپانی یونایتد فروت به منازعه برخاست که به تعویض او به وسیله یک حکومت کودتایی دست‌نشانده‌ی آمریکایی در ۱۹۵۴ انجامید.

کمک خارجی

برخی کشورها، به‌ویژه در جهان در حال توسعه‌پذیرای کمک‌اند از جمله کمک‌های اعطایی، وام‌ها یا هدایایی هستند که می‌تواند سبب توسعه‌ی کشاورزی و صنعتی شود یا برای مقاصد نظامی مصروف گردد. این نوع کمک یا از سوی حکومت‌های منفرد (که «کمک دوطرفه» نامیده می‌شود) یا توسط نهادهای بین‌المللی نظیر بانک جهانی یا صندوق بین‌المللی پول (که کمک چندجانبه نام دارد). کمک خارجی اعطاء شده تابع شرایطی است که حکومت دریافت‌کننده ناگزیر به‌پذیرفتن آن است. از آن جمله‌اند تغییرات بنیادی در سیاست داخلی. کمک عرضه شده از سوی لیبرال دمکراسی‌های غربی، برای مثال، مستلزم‌پذیرفتن معیارهای مربوط به رعایت حقوق بشر است.

وابستگی

وابستگی در پی آن است که وجود رابطه‌ی نابرابر میان کشورهای جهان اول و کشورهای جهان سوم (یا جهان در حال توسعه) را تبیین کند. این بدین معناست که کنترل سیاسی آشکاری که سابقاً از سوی کشورهای

توسعه‌یافته بر مستعمره‌شان اعمال می‌گشت (که گاه به‌عنوان «وابستگی» بدان اشاره می‌شد) جای خود را به شکل جدیدی از سلطه بر کشورهای جهان سوم داده است که بر قدرت اقتصادی جهان اول استوار است. عواملی نظیر جایگاه بازاریِ برتر کشورهای جهان اول و اتکای جهان سوم به کمک خارجی و گسترش وام‌ها از جهان اول پایه‌ی عدم توازن میان کشورهای جهان اول و سوم را شکل می‌دهد که جهان سوم سخت از آن گریز دارد.

وابستگی بدین معناست که وجود یک شکل اقتصادی استعماری که در پی اطمینان یافتن از این است که کشورهای جهان سوم به خدمت منافع اقتصادی کشورهای به لحاظ صنعتی پیشرفته با تأمین مواد خام مورد نیاز صناعت جهان اول و سپس به‌عنوان بازاری برای کالاهایی که آن‌ها تولید می‌کنند درآیند. این گردش الگوی توسعه‌ی اقتصادی در چنین کشورها را که نوعاً بر کشاورزی و استخراج معادن استواراند مخدوش می‌کند و توسعه‌ی صنعت سازنده‌ی داخلی آن‌ها را به ویرانی می‌کشاند. وابستگی با وام‌های گذاشته شده در دسترس کشورهای جهان سوم از سوی نهادهایی نظیر صندوق بین‌المللی پول تقویت می‌شود. نرخ‌های بهره کمرشکن و شرایط مقرر نهاد وام‌دهنده حاکمیت کشور وام‌گیرنده را به نابودی می‌کشاند و به تعقیب سیاست‌هایی وامی‌دارد که به بسیاری از ساکنان آن صدمه می‌رساند. نیاز به صدور محصولات کشاورزی برای پرداخت بهره‌ی وام‌های خارجی ممکن است به‌عنوان مثال، جمعیت محلی را به عذاب گرسنگی و قحطی گرفتار سازد و کشور را در موضعی ضعیف جای دهد که نتواند به تعقیب توسعه‌ی اقتصادی بپردازد.

پرسش

با مثال‌هایی از خودتان آنچه را که از واژه‌ی وابستگی می‌فهمید شرح دهید.

پایان حاکمیت؟

آیا حاکمیت خارجی در سده‌ی بیست و یکم مفهومی با معناست؟

در بخش‌های پیشینِ این فصل، برخی تضییقات تحمیل شده بر آزادی عمل حکومت‌های ملی را مستند ساخته‌ایم. اما اشتباه می‌بود اگر ادعا کنیم که ملت‌ها بر امور داخلی و خارجی خود نظارتی معنادار ندارند. زیرا اگرچه اقتصادهای ملی اکنون تابع ملاحظات و محدودیت‌های جهانی گسترده قرار دارند حکومت‌های منفرد توان مدیریت اقتصادهای خودشان را دستکم در کوتاه مدت حفظ می‌کنند. در بسیاری دمکراسی‌های لیبرال حکومت‌های بر سر کار برای جلب آراء مردم در انتخابات مبتکر سیاست‌هایی نظیر کاهش مالیات یا کاهش نرخ بهره می‌شوند.

هرچند سیاست اقتصادی هر کشور تابع طیف گسترده‌یی از نیروهای خارجی است، از آزادی عمل در حوزه‌های سیاسی دیگر برخوردار است. حکومت‌های منفرد ممکن است بدون توجه به عقاید کشورهای دیگر باز هم اعمالی را دنبال کنند، مضافاً، حاکمیت اصطلاحی باقی می‌ماند که وارد بحث سیاسی می‌شود و در رفتار سیاسی تأثیر می‌گذارد. در انگلستان، ادعاهای مشعر بر اینکه حاکمیت به وسیله سیاست‌های اتحادیه اروپا تهدید می‌شود بدین معناست که دلیلی مؤثر باقی می‌ماند که از تقسیمات سیاسی سنتی عبور می‌کند.

اتحادیه‌ی اروپا

اتحادیه‌ی اروپا چیست و چگونه عمل می‌کند؟

اتحادیه‌ی اروپا[1](EU) نمونه مهمی از نهاد حکومتیِ فراملی است. کشورهایی که به این سازمان پیوسته‌اند، از کنترل بر امور خود در حوزه‌هایی که در محاصره‌ی پیمان‌های آن هستند، چشم پوشیده‌اند. تصمیم‌گیری در این حوزه‌ها اقدامی جمعی است که متضمن حضور نمایندگان همه‌ی کشورهای عضو است. نظر انگلستان در اتحادیه‌ی اروپا، برای مثال، به وسیله ۸۴ عضو پارلمان اروپا مطرح می‌شود، یک نماینده (که از سوی حکومت انگلستان نامزد می‌شود) و دارای یک رأی است که با اعضای دیگر در شورای وزیران مشترک است.

در سطور زیر به اختصار سیر تکوین اتحادیه اروپا را مورد بحث قرار می‌دهیم و به چگونگی اجرای برنامه‌ی کار آن می‌پردازیم.

سیر تکوین اتحادیه‌ی اروپا

جنگ جهانی دوم نیروی انگیزش مهمی برای حرکت به سوی همکاری نزدیک‌تر میان کشورهای اروپا بود. در میان سیاستمداران برجسته‌ی اروپایی اعم از کشورهای پیروز یا شکست خورده این گرایش ریشه دواند که برای اجتناب از جنگ دیگر در اروپا نهادهایی ایجاد کنند. نخستین گام به سوی همکاری، تأسیس جامعه‌ی ذغال و پولاد اروپا در ۱۹۵۱ بود که تسهیم مواد خام اساسی برای اجتناب از آغاز دشمنی‌ها لازم بود. این ابتکار در ۱۹۹۵ با تشکیل صندوق سرمایه‌گذاری اروپایی دنبال شد. این نهاد اکنون به «اتحادیه‌ی اروپا» معروف است که از سازمان

1. European Union

مرسوم به «بازار مشترک» به پیدایی آمد. تحولات عمده در پیشرفت اتحادیه‌ی اروپا بدین شرح است:

پیمان رم (۱۹۵۷)

این پیمان جامعه‌ی اقتصادی اروپا (EEC) و اوراتوم (جامعه‌ی انرژی اتمی اروپا) EAEC را بنیان نهاد. EEC در آغاز عبارت از شش کشور (فرانسه، آلمان غربی، ایتالیا، هلند، بلژیک و لوکزامبورگ) بود. انگلستان، جمهوری ایرلند و دانمارک در ۱۹۷۳، یونان در ۱۹۸۱، اسپانیا و پرتغال در ۱۹۸۶ و اتریش، فنلاند و سوئد در ۱۹۹۵ به آن پیوستند.

قانون اروپای واحد (۱۹۹۲)

این قانون به منظور رفع موانع مرزی برای یک جامعه با تهیه‌ی چارچوب قانونی برای نیل به یک بازار واحد در ۳۱ دسامبر ۱۹۹۲ از تصویب گذشت. این امر حرکت آزاد کالاهای خدمات، سرمایه و مردم در میان دولت‌های عضو را ایجاب می‌کرد.

پیمان ماستریخت (۱۹۹۳)

این پیمان در یک نشست سران حکومت‌های عضو در شورای اروپا به منظور تدارک پایه‌ی قانونی برای تحولات مربوط به اتحادیه‌های سیاسی اروپا و اتحادیه‌های اقتصادی و پولی منعقد گشت. پیمان شرایطی را برای کشورهای عضو در الحاق به پول واحد مقرر داشت. این به درجه‌یی عالی از همگرایی اقتصادی قابل دوام شامل تورم، کسر بودجه، ثبات نرخ ارزها (که با عضویت سازوکارهای نرخ ارز تضمین می‌شد) و نرخ‌های بهره‌ی بلندمدت نیاز داشت. حرکت‌ها به سمت سیاست‌های خارجی و

امنیت مشترک و توسعه‌ی مسئولیت‌پذیری در حوزه‌های عدالت، امور داخلی و سیاست اجتماعی نیز پیشنهاد شد.

حکومت محافظه‌کار وقت انگلستان به «منشور اجتماعی» به منظور حمایت از حقوق کارگران انتقاد کرد و ملاحظاتی در رابطه با شرایط و زمان‌بندی اتحاد پولی ابراز داشت. بنابراین هنگامی پیمان را امضاء کرد که با معافیت انگلستان از مسئله اولی و محول کردن مسئله‌ی دومی به پارلمان موافقت شد. پیمان بیشتر باعث جلب رضایت شد که گنجاندن اصل حق تصمیم‌گیری در پیمان دامنه‌ی سیاست‌گذاری آینده توسط EEC را محدود می‌کرد. حق تصمیم‌گیری اصلی بود که تصمیمات باید در پایین‌ترین سطح ممکن نظام سیاسی گرفته می‌شد. هر چند این شرط در معرض تفسیرهای متنوع در سراسر اروپا واقع شد، بدین معنا بود که دولت‌های عضو برای مناطقی که می‌توانستند به مؤثرترین وجهی مدیریت کنند در مسئولیت باقی می‌ماندند و اینکه EU تنها در حوزه‌هایی عمل می‌کرد که دولت‌های عضو قادر نبودند به قدر کفایت عمل کنند. کشورهای دیگر نیز مشکلاتی را با این پیمان تجربه کردند. پیمان در ۱۹۹۲ در یک همه‌پرسی در دانمارک رد شد، نتیجه‌یی که پس از موفقیت این کشور در تأمین چهار شرط برای کناره‌گیری ابطال گشت. در انگلستان پیمان از طریق قانون به شکل قانون (متمم) جامعه‌های اروپایی ۱۹۹۳ تصویب شد.

پس از تصویب این پیمان در ۱۹۹۳، اصطلاح اتحادیه‌ی اروپا به‌کار گرفته شد، حاکی از ایجاد سازمانی که از اهداف اولیه‌ی EEC فراتر رفت.

پیمان آمستردام (۱۹۹۷)

با این پیمان در کنفرانس میان حکومت‌های عضو در ۱۹۹۷ موافقت شد و پیمان‌های رم و ماستریخت را اصلاح و روزآمد کرد. این پیمان در پی تقویت تعهد به حقوق بشر و آزادی‌های انسانی و ابراز مخالفت با تبعیض، نژادگرایی و بیگانه هراسی و هدف از آن همکاری در سیاست خارجی میان دولت‌های عضو و توسعه‌ی سیاست دفاعی مشترک بود. پیمان همچنین پیشنهاد ارتقاء همکاری سیاسی و قضایی را ارائه داد. پیمان حرکت به سمت تصمیم‌گیری مشترک در مورد مهاجران، پناهجویان و روش‌های روادید را وعده داد، هرچند که بریتانیا و ایرلند از این حوزه‌ها خود را کنار کشیدند. پیمان همچنین دامنه‌ی رأی دادن اکثریت حائز شرایط را در شورای وزیران گسترش داد.

نشست سران در بروکسل (۱۹۹۸)

در یک نشست سران حکومت‌های اروپایی در مه ۱۹۹۸، وزیران دارایی ۱۱ کشور موافقت کردند که اهداف پیمان ماستریخت و ایجاد یک پول واحد اروپایی- یورو- را به مورد اجرا گذارند. در اول ژانویه‌ی ۱۹۹۹، پول رایج ۱۱ کشور در رابطه با یورو تثبیت شد و یک بانک مرکزی جدید برای مدیریت سیاست پولی تأسیس گشت. یورو پس از ژانویه‌ی ۱۹۹۹ در معاملات الکترونیک و کاغذی مورد استفاده قرا گرفت و در ۲۰۰۲ وارد گردش عمومی شد. هنگامی که پول‌های رایج ملی با مشارکت ملل باطل اعلام گشت، انگلستان، دانمارک و سوئد خارج از پول رایج واحد ماندند. با این همه، انگلستان که به سازوکارهای نرخ ارز در ۱۹۹۰ پیوسته بود نیاز داشت که ارزش پوند را در برابر پول رایج اتحادیه‌ی اروپا حفظ کند با استفاده از نرخ‌های بهره برای نیل به این،

بی‌اعتنا به ملاحظات داخلی. انگلستان در ۱۹۹۲ در این اعتقاد ماند که نرخ‌های بالای بهره طولانی‌کننده‌ی رکود هستند.

پول رایج اروپایی واحد محدودیت‌هایی بر حاکمیت مللی که به آن می‌پیوندند ایجاد می‌کند. توانایی حکومت‌های منفرد برای استفاده از بهره برای کنترل رشد اقتصادی‌شان پایان یافت و محتمل به نظر می‌رسید که چنانچه اقتصادهای مشارکت‌کننده ادغام شوند فشارهای شدیدی برای برابر شدن میان نرخ مزدها، مالیات و نظام‌های امنیت اجتماعی صورت خواهد گرفت.

اتحاد سیاسی که احتمالاً به ایجاد یک دولت اروپایی منجر می‌گردید، توسعه‌ی منطقی ناشی از ایجاد پول واحد بود. ولی تصمیم بعدی در کنفرانس عالی کاردیف در ۱۹۹۸ پیشنهاد و تأسیس یک شورای معاونان نخست وزیر برای هماهنگ کردن کار نهادها و حکومت‌های ملی اتحادیه اروپا (EU) به منظور بالا بردن درجه‌ی کنترل سیاسی از سوی حکومت‌های منفرد بر کنفرانس بروکسل اعمال شد.

پیمان نیس (۲۰۰۳)

کنفرانسی میان حکومت‌های عضو در سال ۲۰۰۰ در نیس تشکیل شد و در آن شماری تصمیمات مهم در رابطه با قرارهای قانونی و اداری (EU) پس از گسترش آن (یعنی پذیرش ۱۰ عضو جدید) برای ۲۰۰۴ برنامه‌گذاری شد. این‌ها در پیمان بعدی نیس تبلور یافتند. تغییراتِ صورت گرفته وزن آراء ملی را در شورای وزیران به نفع دولت‌های پر جمعیت‌تر تغییر داد. این بدین منظور بود که مانع از کشورهای بزرگتر شوند که نسبت به ترکیب دولت‌های کوچکتر آراء بیشتری کسب می‌کرد. تغییرات همچنین شامل پیشنهاد به سامانه‌ی رأی دادن اکثریت با کیفیت

بود که به شماری از حوزه‌های جدید گسترش یابد. (از جمله توافق‌های تجاری بین‌المللی، کنترل‌های مرزهای خارجی EU و کمک دولتی به صنعت EU)، اما برای موضوع‌های مبتلا به مالیات، امنیت اجتماعی، کمک منطقه‌یی و یارانه‌های دولتی و سیاست مهاجرت محفوظ ماند. موافقت شد که انگلستان، فرانسه، آلمان، ایتالیا و اسپانیا لازم است که هر کدام یک نماینده از دست بدهند و نیز موافقت شد که حدی بر شمار تعداد پارلمان EU پس از وسعت که کاهش نمایندگان دولت‌های عضو موجود را ایجاب می‌کند گذاشته شود. اما، این کم شدن اعضاء کاملاً عملی نشد و تا انتخابات ۲۰۰۹ پارلمان اروپایی به اجرا درنیامد.

کنفرانس سران در سالونیکا (۲۰۰۳)

در ۲۰۰۲ کنوانسیون در پیرامون آینده‌ی اروپا در بروکسل تشکیل شد که پیشنهادات برای پیمان قانون اساسی EU در تعریف اختیارات EU در هنگام گسترش عضویت آن در ۲۰۰۴ را مورد بررسی قرار دهد. پیش‌نویس این سند را بعداً رئیس جمهور سابق فرانسه والری ژیکاردستن تهیه کرد و به کنفرانس سالونیکا تقدیم نمود.

پیشنهادات ژیکاردستن حاکی از ایجاد یک دفتر جدید رئیس جایگزین سامانه‌ی کنونی شود و در میان دولت‌های عضو هر شش ماه گردش کند. پیش‌نویس پیشنهاد می‌کرد رئیس شورای وزیران از سوی رهبران EU انتخاب شود و حداکثر به مدت دو و نیم سال خدمت کند. شمار اعضای کمیسیون اروپا کاهش یابد و پارلمان اروپا با به دست آوردن ۳۴ منطقه‌ی دیگر که در آنجا اختیار «هم‌تصمیمی» داشت برای تصویب قوانین، یک پست جدید وزیر خارجه اتحادیه اروپا EU ایجاد گردد. پیش‌نویس قانون اساسی همچنین یک سیاست دفاعی مشترک و

یک تضمین دفاعی متقابل EU که در حال حاضر در ناتو وجود دارد، پیشنهاد کرد. قانون اساسی استقرار یک دادستان کل اروپایی که جرائم مرزی جدی را برعهده گیرد و یک سیاست پناهجویی نهادینه شود که مستلزم تعاریف مشترک برای کسانی که استحقاق منزلت پناهجویی دارند و قراردادهایی برای تهیه‌ی معیارهای مشابه‌ی مسکن و رفاه بود. هماهنگ کردن بالارفتن مالیات با الغاء وتوی حکومت‌های ملی در حوزه‌های مالیاتی نظیر حذف عوارض و مالیات غیرمستقیم نیز پیشنهاد شد به دلیل مفاهیم ضمنی آن‌ها برای موضوع‌های بنیادی نظیر حاکمیت ملی.

کنفرانس عالی بروکسل (۲۰۰۴)

سرانجام در نشست سران اتحادیه‌ی اروپا در بروکسل در ژوئن ۲۰۰۴ موافقت شد که قانون اساس EU تغییرات حاصل از بحث‌هایی که در نیس و سالونیک انجام گرفته بود، در خود بگنجاند. سامانه‌ی ساده‌شده‌یی از رأی دادن اکثریت حائز شرایط در شورای وزیران پیشنهاد شد که به موجب آن هر اقدامی اگر پشتیبانی ۵۵ درصد دولت‌های عضو را داشت که نماینده دستکم ۶۵ درصد کل جمعیت EU بود قابل اجرا گردد. و نیز قرار شد که کاهش بیشتر اندازه‌ی کمیسیون اروپا (که کشورها را ملزم می‌ساخت که بر اساس چرخشی نماینده بشوند) تا ۲۰۱۴ به تعویق افتد.

پیمان مربوط به قانون اساسی به منظور تهیه‌ی قانون اساسی مکتوب برای EU مطرح شد و ۲۵ دولت عضو ملزم گردیدند که آن را ظرف دو سال از تصویب بگذرانند. برخی کشورها این را با برگزاری همه‌پرسی انجام دادند. در می ۲۰۰۵ رأی‌دهندگان فرانسوی به قانون اساسی با ۵۵ درصد رأی منفی آن را رد کردند و ماه بعد رأی‌دهندگان هلندی نیز چنین

کردند. چون لازم بود ۲۵ کشور آن را تصویب کنند، نتایج منفی حاصل از این دو همه‌پرسی قانون اساسی را به نحو مؤثری برای همیشه مردود اعلام کرد. در انگلستان همه‌پرسی تا ۲۰۰۶ به تعویق افتاد.

نهادهای اصلی اتحادیه‌ی اروپا

کمیسیون، که مقر آن در بروکسل و در حال حاضر عبارت از ۲۵ عضو منصوب حکومت‌های هر دولت عضو است. چنانکه در بالا اشاره رفت، در قانون اساسی EU (که اکنون در یک وضع بلاتکلیف است) پیشنهاد شده بود هنگامی که بلغارستان و رومانی به جامعه پیوستند، اندازه‌ی این نهاد با دولت‌هایی که بر مبنای چرخشی نمایندگی کنند کاهش یابد. هر عضو کمیسیون به مدت چهار سال خدمت می‌کند که ممکن است تمدید گردد. در هنگام انتصاب، کمیسیونر سوگند می‌خورد که منافع ملی خود را پیش نبرد و به این معنا EU را با آشکارترین بُعد فراملی سرشار می‌سازند. کمیسیونرها یک رئیس منصوب می‌کنند که به مدت ۵ سال در این مقام ماندگار است. رئیس مسئولیت‌ها را بین کمیسیونرها تقسیم می‌کند (که پورت فولیوس یا وزیر مشاور خوانده می‌شود). آنان در خدمت سازمان خدمات کشوری در می‌آیند که در آنچه دبیرخانه کل می‌نامند سازمان داده می‌شود. کمیسیون به اجرای شماری وظایف کلیدی مربوط به عملیات‌شان می‌پردازند که شامل موارد زیر است:

- **آشنایی با روش:** این وظیفه از طریق تدارک پیشنهاداتی برای بررسی شورای وزیران انجام می‌شود.
- **اجرای سیاست‌های EU:** قوانین مصوب شورای وزیران برای اجرا به کمیسیون احاله می‌شود که بدین‌گونه به‌عنوان بازوی اجرایی اتحادیه اروپا (EU) خدمت می‌کند. این نقش اغلب شامل اجرای

قانون تفویض شده یا ثانوی است. بسیاری از سیاست‌ها مستقیماً از طریق سازمان خدمات کمیسیون مدیریت نمی‌شود بلکه توسط دولت‌های عضو انجام می‌شود.

- **وظایف مالی:** کمسیون مسئول تدارک پیش‌نویس پیشنهادات بودجه است. در ۱۹۹۸ کمیسیون دستور پیشنهادات سال ۲۰۰۰ را انتشار داد به منظور گذاردن چارچوب بودجه‌ی EU برای هزاره و فراسوی آن.
- **وظایف نظارتی:** این نهاد به‌عنوان مراقب خدمت می‌کند و ممکن است توجه دیوان عدالت را هنگامی که اجرای قانون EU رعایت نمی‌شود جلب کند.
- **نمایندگی EU بر یک صحنه‌ی بین‌المللی:** کمیسیون ممکن است اظهار نظر EU متحدی را از مسائل کلیدی در مراکزی نظیر سازمان تجارت جهانی ارائه دهد.

شورای وزیران

مقر شورای وزیران نیز در بروکسل قرار دارد و مرکب از وزیران دولت‌های عضو است. شورای وزیران نهاد قانونگذاری عالی اتحادیه اروپا (EU) است. قانونی که در شورای وزیران تصویب می‌شود، قانون ملی دولت‌های عضو نیز هست و آن به معنای این است که عضویت در اتحادیه‌ی اروپا به از دست رفتن حاکمیت منجر می‌شود. در آغاز حاکمیت از طریق مکانیسمی تأمین می‌شد که به موجب آن تمامی اعضای شورا ملزم بودند که پیشنهادی را به اتفاق آراء تصویب کنند. این به نحو مؤثری به حکومت‌های منفرد اختیار می‌داد که پیشنهادات را وتو کنند و بدین وسیله منافع ملی را حفظ نمایند ولی در نیمه‌های دهه‌ی

۱۹۸۰ حرکتی به سوی تصمیم‌گیری بر مبنای رأی دادن اکثریت حائز شرایط صورت گرفت که وتوی تک‌ملتی را از میان برداشت. قانون اروپایی واحد، پیمان ماستریخت و کنفرانس سران نیس عرصه‌هایی را که می‌توانست بدین روش تصمیم بگیرد بسط داد و قانون اساسی اتحادیه‌ی اروپایی در پی روال جدید حاکم بر این فرایند بود.

شورای اروپایی

این نهاد جایگاه دائمی ندارد، هرچند که آن به نحو مؤثری عالی‌ترین سطح اقتدار سیاسی را در EU دارد و مرکب از سران حکومت و وزیران خارجه کشورهای عضو و رئیس و یک نایب رئیس کمیسیون است. وجود آن رسماً در قانون اروپایی واحد به رسمیت شناخته شده است. منظور اصلی آن بحث از مسائل سیاسی مهم اتحادیه‌ی اروپاست و در این ظرفیت نقش برجسته‌یی را درحوزه‌ی امور خارجی ایفا کرده است، ولی نهادی قانونگذار نیست و تصمیمات آن باید به تصویب شورای وزیران برسد تا منزلت قانونی پیدا کند.

پارلمان اروپا

جلسات پارلمان اروپا در بروکسل و استراسبورگ تشکیل می‌شود و مرکب از نمایندگان کسانی است (از ۱۹۷۹) که مستقیماً از سوی شهروندان هر کشور عضو انتخاب شده‌اند. شمار نمایندگان به نسبت جمعیت تعیین می‌شود. مدت خدمت پارلمان اروپا ۵ سال است. مدت‌ها بود که پارلمان اروپا به مثابه‌ی نهادی مشورتی یک «محل مذاکره» محسوب می‌شد که پیشنهادات ارائه شده به کمیسیون را ملاحظه می‌کرد بی‌آنکه چندان اختیاری در رد و قبول تصمیمات داشته باشد. ولی قانون

اروپای واحد و به‌ویژه پیمان ماستریخت در پی آن بود که نقش جدی‌تری برای آن فراهم کند، در میان مسئولیت‌های آن حق رد بودجه‌ی اتحادیه‌ی اروپا (EU) و مشورت در انتصاب کمیسیونرها و توانایی ایفای نقش مهم‌تری در فرایند قانونگذاری نیز گنجانده شد. در ۱۹۹۸، پارلمان اروپا بودجه اتحادیه (EU) را در اعتراض علیه اتهامات دغلکاری و سوء مدیریت کمیسیون رد کرد و در ۱۹۹۹ پیشنهاد کرد که کمیسیونرهای منفردی که احتمالاً مسئول این وضع هستند برکنار شوند. منازعه‌ی میان پارلمان اروپا و کمیسیون به استعفای جمعی بعدی در مارس ۱۹۹۹ انجامید.

پارلمان اروپا از کمیته‌هایی که نقش آن‌ها از جمله بررسی محتوای پیشنهادی قوانین اتحادیه اروپایی است استفاده شایانی به عمل می‌آورد. یک نارسایی مهم در اختیارات پارلمان به فقدان کنترل آن بر شورای وزیران مربوط است.

دیوان دادگستری اروپا

دیوان دادگستری (با دادگاه اروپایی حقوق بشر اشتباه نشود) که مقر آن در لوکزامبورگ است مرکب از قضات و وکلای دعاوی بیرون آمده از کشورهای عضو است. مدت خدمت آنان شش سال است. قصد اصلی دیوان تضمین این است که قانون در اتحادیه‌ی اروپا در چارچوب کشورهای عضو رعایت شود. منازعات میان دولت‌های عضو، میان اتحادیه‌ی اروپا یا میان نهادهای آن به این دیوان ارجاع می‌شود. دیوان اختیار اعلام غیرقانونی بودن هر قانون ملی را که در قانون اروپایی دخالت می‌کند دارد و نیز اختیار دارد که کمپانی‌هایی را که برخلاف چنین قوانینی تأسیس شده‌اند جریمه کند. شماری از دادگاه‌های ملی (از

جمله دادگاه‌های فرانسه و انگلستان) این دیدگاه را که قانون اروپایی مقدم بر قانون ملی است مورد تأیید قرار داده‌اند.

پرسش

یکی از موارد زیر را انتخاب کنید:

- *کمیسیون اروپا*
- *شورای وزیران*
- *پارلمان اروپا*
- *دیوان دادگستری اروپا*

تحقیق خودتان را در این نهاد اروپایی اجرا کنید.

شما باید مسائلی نظیر عضویت، نقشی که آن ایفا می‌کند، اختیاری که از آن برخوردار است و تحولات معاصر را که بر سیر تکوین آن مؤثر است درآن بگنجانید.

سیاست‌های کلیدی اتحادیه‌ی اروپا (EU)

EU برای شماری از سیاست‌های مشترک مسئول است. در اینجا ما به اختصار برخی از این سیاست‌ها را مورد بحث قرار می‌دهیم.

سیاست کشاورزی مشترک CAP[1]

این در ۱۹۶۰ به مثابه‌ی عنصری کلیدی در بازار مشترک جدیدالشکل معمول شد تا محیط روستایی را حفظ کند و عبارت بود از یارانه‌هایی که به کشاورزی از بودجه EU به منظور تضمین حداقل قیمت به نفع

1. Common Agricultural policy (CAP)

کشاورزان پرداخت می‌شد و نیز یارانه به تولید غلات ویژه (هر چند تحولات جاری در پی انتقال این یارانه‌ی دومی به تولیدات مبتنی بر مساحت زمین زیر کشت است). حداقل قیمت‌ها با سازوکارهایی تضمین می‌شود که به موجب آن اگر قیمت بازار داخلی یک محصول کشاورزی به زیر قیمتی اُفت کند که از پیش تعیین شده است، EU آن را خواهد خرید که سبب بالا رفتن قیمت آن گردد.

به سیاست کشاورزی مشترک (CAP) به دلایل چندی ایراد وارد شده است. از آن جمله است اینکه یارانه‌ها به رقابت غیرمنصفانه پرداخت می‌شود که به‌ویژه برای ملل در حال توسعه متعصبانه است و این باعث می‌شود که قیمت مواد غذایی در سراسر EU مصنوعاً بالا نگهداشته شود. نظام همچنین به سود کشورهایی با بخش‌های کشاورزی بزرگ نظیر فرانسه، اسپانیا و پرتغال است. اینها گسترش CAP را به شکل کنونی‌اش سخت تحمل‌ناپذیر ساخته است (برای مثال، لهستان بخش کشاورزی وسیعی دارد) و انگلستان اصرار دارد که اصلاح CAP باید با دخالت باز پرداخت بودجه‌ی EU آن همراه باشد که در ۱۹۸۴ تأمین شد.

سیاست بازرگانی مشترک (CCP)[1]

هدف اصلی CCP استقرار یک سیاست تجاری مشترک در سراسر EU است، که به نحو مؤثری اتحاد گمرکی میان دولت‌های عضو به وجود می‌آورد. CCP حوزه‌هایی را در بر می‌گیرد که مستلزم اتخاذ تعرفه‌های خارجی مشترک (که در مورد کالاهایی صدق می‌کند که به اتحادیه‌ی اروپا از کشورهای غیر عضو وارد می‌شود)، انعقاد قراردادهای تجارت و

1. Common Commercial Policy (CCP)

تعرفه با دولت‌هـای غیـر عـضو و تـشکیل سیاســت‌هـای یکنواخــت در اقدامات مربوط به آزادسازی تجـارت، سیاســت صـادرات و حمایــت از تجارت (مثلاً مبارزه با دمپینگ). سیاست تجاری جامعه به وسیله مـاده‌ی ۱۳۳ کمیته‌یی مرکب از نمایندگان از هر دولت عضو تعیین می‌شود.

اتحاد اقتصادی و پولی(EMU)[1]

هدف از تأمین اتحاد اقتـصادی و پـولی را در آغـاز فرانـسه و آلمـان در ۱۹۶۹ پیشنهاد کردند. در ۱۹۷۷ برنامه‌یی معروف به EMU بـه میـان آمـد که در پی ایجاد ثبات پول رایج اتحادیه‌ی اروپا (EU) با استقرار مکانیسم نرخ ارز (ERM) و پول نیمه رایج معروف بـه ECU (واحـد پـول رایـج اروپایی) بود. ERM در ۱۹۷۹ آغاز شد.

پیمان ماستریخت از جمله به اتحاد اقتصادی و پولی در ۱۹۹۹ همـت گماشت. فرایند سه مرحله‌یی هماهنگی سیاست‌های اقتصادی دولت‌هـای عضو اتحادیه اروپا برای نیل به ایـن منظـور اتخـاذ شـد. مرحلـه ۱ الغـاء کنترل‌های تعویض ارز و ورود همه‌ی پـول‌هـای جـاری بـه ERM بـود. هرچند انگلستان درباب کناره گرفتن از این سیاســت گفـت و گـو کـرده بود، در ۱۹۹۰ وارد ERM شد اما آن را در ۱۹۹۲ (در اعتراض به زمینه‌ی سفته‌بازی پولی) همراه با ایتالیا ترک کرد. سایر دولت‌های عضو به مرحله ۲ و ۳ در ایجاد ERM با اتخاذ سیاست‌هایی که تعویض پول رایـج ملـی را با یورو در ۲۰۰۲ انجام داد ادامه دادند و بانـک مرکـزی اروپـا را قـادر ساختند که نرخ‌های بهره را تعیین کند. حکومـت کـارگری کـه در ۱۹۹۷ انتخاب شد موضع کمتر متعارضی نسبت به EMU داشت و در مبـارزه‌ی

1. Economic and Mometury Union (EMU)

انتخاباتی خود اعلام داشت که به آن می‌پیوندد مشروط بر آنکه این خط‌مشی مورد حمایت کابینه، پارلمان و در همه‌پرسی قرار گیرد. وزارت خزانه‌داری پنج آزمون اقتصادی را به‌عنوان شرائط عضویت بریتانیا در EMU تعیین کرد. این‌ها مستلزم همگرایی مداوم میان انگلستان و اقتصادهای پول رایج واحد، نیاز به قابلیت انعطاف کافیِ رویارویی با تغییرات اقتصادی، تأثیر بر سرمایه‌گذاری، تأثیر بر خدمات مالی انگلستان و ملاحظه درباب این داشت که آیا این حرکت برای اشتغال مفید خواهد بود یا خیر.

مناسبات اتحادیه‌ی اروپا با آمریکا

چه مسائلی بر رابطه‌ی EU و آمریکا تأثیر گذارانده؟

یک مسئله‌ی کلیدی مبتلا به روابط بین‌المللی در سده‌ی بیست و یکم به رابطه‌ی میان آمریکا و EU مربوط است. جنگ سرد اطمینان داد که اروپا تأثیر قابل توجهی بر تصمیمات سیاست خارجی آمریکا دارد زیرا اروپا به مثابه‌ی سپری در مقابل کمونیسم ایستاد. این موقعیت بدین معنا بود که اروپا می‌توانست به دخالت آمریکا برای تعامل با مشکلاتی که در آنجا به وجود آمد، تکیه کند. با این همه، پایان جنگ سرد بدین معنا بوده است که اروپا برای آمریکا به لحاظ راهبردی چندان مهم نبوده است. مراکز جدید منازعه(به ویژه در خاورمیانه) برای توسعه و تحکیم اتحادیه‌های جایگزین (به‌ویژه با رژیم صهیونیستی) اهمیت یافته است و نامحتمل است که آمریکا به روش گذشته برای واکنش نشان دادن به کشاکش‌های اروپایی متکی باشد. منازعات میان EU و آمریکا بر سر موضوعاتی نظیر تجارت، تغییر آب و هوا و هجوم ۲۰۰۳ به عراق بیرون زده است.

چنین ادعا شده است که اروپا و آمریکا به نحو فزاینده‌یی دیدگاه‌های

متفاوتی به جهان پیدا کرده‌اند. این عقیده‌یی است که از سوی رابرت کاگان ابراز شده است: «آمریکایی‌ها از مریخ و اروپایی‌ها از زهره هستند». هرچند این ممکن است در ارزیابی تفاوت‌های موجود در مواضع سیاست خارجی آمریکا و اتحادیه‌ی اروپا مبالغه‌آمیز باشد (مثلاً حکومت اسپانیا به منظور ارتقاء اقدام متقابل پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ استفاده از پایگاه‌های نظامی در خاک اسپانیا را به آمریکا اجازه داد و شماری از کشورهای اتحادیه اروپا نیز از موضع بوش در عراق در ۲۰۰۳ حمایت کردند)، با این همه حاکی از آن است که اتحادیه‌ی اروپا دیگر نمی‌تواند بر کمک آمریکا برای پاسخ به مشکلاتی که در اروپا روی می‌دهد، همچون در ۱۹۴۵ پیگیرانه تکیه کند.

یک اذعان به این موقعیت توسط اتحادیه‌ی اروپا پیشنهاد وزرای دفاع اتحادیه‌ی اروپا در سال ۲۰۰۰ برای ایجاد یک نیروی واکنش سریع ۶۰/۰۰۰ نفری بود. این تحول با این دیدگاه سازگار است که آمریکا به نحو فزاینده‌یی میل دارد که خود را از سیاست‌های اروپا کنار بکشد، اما مشکلاتی را در چارچوب اتحادیه‌ی اروپا مطرح می‌کند که ممکن است به‌عنوان بخشی از کوششی تلقی شود که یک فرادولت اروپایی ایجاد می‌کند. همچنین ممکن است مشکلاتی در کسب اجماع ۲۷ ملت عضو وجود داشته باشد مبنی بر اینکه چگونه و چه هنگام چنین نیرویی وارد کارزار خواهد شد.

«رابطه‌ی ویژه‌ی آمریکا و انگلستان»

یک زیربنای مهم سیاست خارجی دنیای پس از جنگ رابطه‌ی دوستانه‌ی آمریکا و انگلستان بوده است. تمایل به تداوم این رابطه ممکن است به این نتیجه برسد که رهبران انگلستان اعمالی را که آمریکا برعهده دارد و

با مخالفت بسیاری از کشورهای همجوار اروپا روبه‌روست تأیید کنند.

خاستگاه عبارت «رابطه‌ی دوستانه» به یک سخنرانی وینستون چرچیل در فولتون میسوری در ۱۹۴۶ برمی‌گردد که در آن (در بافت پیدایش کمونیسم و سراشیبی «پرده‌ی آهنین»)، او به «همبستگی سنتی ملل انگلیسی زبان» اشاره کرد. اصطلاح «رابطه‌ی ویژه» را چرچیل به آن مناسبت به کاربرد که به دوستی میان کشورهای مشترک‌المنافع بریتانیا و امپراتور و آمریکا به‌ویژه در حوزه‌ی همکاری نظامی اشاره داشت. این عبارت بعدها در مورد روابط صمیمانه‌ی موجود میان آمریکا و انگلستان در شماری حوزه‌های سیاسی، دیپلماتیک، نظامی، اطلاعاتی، فرهنگی و اقتصادی، استفاده شده و با مناسبات خوبی که میان برخی رهبران آمریکا و انگلستان (به‌ویژه میان پرزیدنت ریگان و مارگارت تاچر) وجود داشت گره خورده است.

رابطه‌ی خاص میان دو کشور مانع از آن نشده است که هر یک رویکرد سیاسی خاص خود را در قبال مسائل جهانی پیش گیرد. هجوم نظامی بریتانیا و فرانسه به مصر در واکنش به ملی کردن کانال سوئز متعلق به بریتانیا با مخالفت آمریکا روبه‌رو گشت و روابط میان آمریکا و انگلستان را تیره کرد. هجوم آرژانتین به جزایر فالکند در ۱۹۸۲ (که سبب اعزام شدن نیروی ضربتی بریتانیا برای آزادی آن گشت) آمریکا را در موقعیتی دشوار قرار داد و باعث شد که پرزیدنت ریگان نتوانست بی‌درنگ موضع بریتانیا را تأیید کند. زمامداری پرزیدنت جرج دبلیو بوش نیز شاهد بی‌اعتنایی به فشار تونی بلر نخست وزیر بریتانیا برای امضای پروتکل کیوتو در مورد کاهش گازهای گلخانه‌یی توسط آمریکا بود. ظهور اتحادیه‌ی اروپا (EU) این معما را مطرح کرده است که آیا سمت و سوی آینده‌ی سیاست خارجی بریتانیا باید معطوف به همسایگان

اروپایی شود یا آمریکا (یا شاید حاکی از آن است که بریتانیا می‌تواند به منزله‌ی پلی میان اتحادیه‌ی اروپا و آمریکا عمل کند).

با این همه، حملات تروریستی در نیویورک و واشنگتن در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ رابطه‌ی ویژه‌ی آمریکا و انگلستان را احیا کرد. تونی بلر، پس از این حملات از آمریکا دیدن کرد و رئیس جمهور آمریکا به کنگره اطلاع داد که «آمریکا دوستی حقیقی‌تر از بریتانیای کبیر ندارد». از آن پس بلر تلاش خود را به نحوی چشم‌گیر وقف تأمین پشتیبانی بین‌المللی برای اقدامی نظامی علیه عراق کرد. سپاهیان بریتانیایی نقش مهمی در هجوم به آن کشور در سال ۲۰۰۳ و در سیاست‌های بعدی آن ایفا نمودند و نیز در افغانستان نقش فعالی را به مورد اجرا گذاردند. انعقاد پیمان استرداد مجرمان میان آمریکا و انگلستان در ۲۰۰۳ به منظور سرعت بخشیدن به استرداد مظنونان به عملیات تروریستی، یکی از همان مصادیق همکاری بوده است. با این همه، منتقدان رابطه‌ی ویژه اظهار می‌دارند که پشتیبانی بریتانیا از سیاست خارجی آمریکا به لحاظ نظامی پوچ و بی‌معناست زیرا مقصد اصلی آن مشروعیت بخشیدن بین‌المللی به عملیات آمریکاست و این به محدودیت توسعه‌ی اتحادهای جدید انگلستان تمام می‌شود.

پرسش

ـ به چه دلایلی انگلستان و آمریکا به لحاظ تاریخی از «دوستی ویژه»یی برخوردار‌اند؟

ـ نقاط قوت و ضعف این رابطه را در مناسبات بین‌المللی معاصر بیان کنید

تروریسم بین‌المللی

چرا تقابل مؤثر با تروریسم برای لیبرال دمکراسی‌ها مسئله‌ی دشواری است؟

تعریف دقیق اصطلاح تروریسم دشوار است، اما آن مستلزم استفاده ــ یا تهدید استفاده ـ از خشونت برای پیشبرد اهداف سیاسی است. کسانی که به اعمال خشونت دست می‌زنند، در پی آن نیستند که مستقیماً با دولتی درگیر شوند (در واقع آن‌ها نوعاً ضعیف‌تر از آن هستند که به چنین درگیری مبادرت ورزند) اما هدف‌شان نابودی نوبت به نوبت شخصیت‌های کلیدی (نظیر سیاستمداران یا قضات) آن یا اعضای عادی میانی عامه‌ی مردم برای نیل به اهداف‌شان است. عملیات تروریست‌ها را بیل کلینتون در ۲۰۰۱ به نحوی جالب در سخنرانی‌اش خطاب به مردم انگلستان به دنبال حملات ۱۱ سپتامبر در آمریکا تعریف کرد که «مقصد تروریسم پیروزی نظامی نیست هدف آن ایجاد ارعاب و تغییر رفتار شماست او می‌خواهد با ترساندن شما، ترس از امروز، ترس از فردا و ترس از یکدیگر در جامعه‌های متنوع شما را قربانی خود سازد». خشونتی که تروریست‌ها از آن استفاده می‌کنند ممکن است ماهیتی تماشایی داشته باشد قصدشان این است که برای رسیدن به اهداف خود به عملیاتی جنجال برانگیز و اعجاب‌آور دست زنند.

تحولات مربوط به جهانی شدن و تحولات مؤثر بر وسائل ارتباطی به پیشبرد تروریسم بر صحنه‌ی بین‌المللی نیز یاری رسانده است. بدین‌گونه، مصیبت برای شهروندان در یک کشور ممکن است به اعمال خشونت در کشور دیگر بینجامد (شاید توسط طرف ثالثی اجرا گردد). به‌ویژه هنگامی که سیاست‌های تعقیب شده توسط حکومتی یا منافعی که به آن حکومت مربوط می‌شود مسئول این مشکلات مفروض گردد. این به روشنی در ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ اثبات شد. هنگامی که حملات تروریستی

به مرکز تجاری جهانی و ساختمان پنتاگون در واشنگتن به مرگ هزاران نفری انجامید که درست در جای اشتباه و در زمان اشتباه اتفاق افتاد. این حملات به افراطیان مسلمانی نسبت داده شد که در پی آن بودند که مشکلات کشورهای فقیر را در دستور کار ملل غربی جا بیندازند و به‌ویژه مصیبت اعراب فلسطین را ناشی از سیاست آمریکا، به‌ویژه پشتیبانی از سیاست رژیم صهیونیستی نسبت به این مردم معرفی کنند.[1] بدین‌سان منظور از این خشونت پیشبرد رابطه‌ی قدرتِ تغییریافته میان کشورهای غربی و کشورهای فقیر، به‌ویژه در جهان عرب بود. حملات تحریک شده توسط این دغدغه، بعدها در همه‌جا، از جمله در ژوئیه ۲۰۰۵ در لندن روی داد.

رویارویی با تروریسم سخت است. استفاده از تشکیلاتی نظیر ساختارهای سلولی کار را بر دولت‌ها برای رسد کردن این سازمان‌ها و تغییردادن سرشت راهکارهای تروریستی (مثلاً انفجارهای انتحاری، حملات به زیر بناهای حمل و نقل) عملیات ضد تروریستی را دشوار می‌سازد. فعالیت‌های تروریستی مشکلات خاصی را برای لیبرال دمکراسی‌ها مطرح می‌کند زیرا کسانی که از خشونت برای پیشبرد اهداف خود استفاده می‌کنند می‌توانند از آزادی‌هایی که در چنین نظام‌های حکومتی وجود دارد (نظیر آزادی‌های تشکل‌یابی، بیان و جنبش) برای سربازگیری اعضاء و طراحی عملیات خود بهره گیرند. بنابراین لیبرال

---

۱. دولت آمریکا به‌همراه رژیم صهیونیستی با دست‌آویز قرار دادن حادثه ۱۱ سپتامبر که هنوز ابعاد و جزئیات آن به درستی روشن نشده است و روایت صحیح آن از سوی رسانه‌های وابسته زیر سؤال رفته است! نظامی‌گری و نژاد پرستی را با سرکوبی و حملات نظامی به‌ویژه در خاورمیانه و منطقهٔ فلسطین تشدید کرده است و با این دست‌آویز حتی آرامش و امنیت مردم کشورهای پیشرفته را نیز سلب کرده است.

دمکراسی‌ها برای رویارویی با فعالیت‌های آنان باید میان آزادی و امنیت توازن لازم برقرار کنند.

فعالیت‌های تروریستی شماری از لیبرال دمکراسی‌ها را واداشته است که به اصلاح قوانین‌شان بپردازند. قانون اصلی در انگلستان قانون تروریسم ۲۰۰۰ و قانون ضد تروریسم کیفر و امنیت ۲۰۰۱ است. در آمریکا این عبارت است از قانون پاتریوت ۲۰۰۱ که قانون اصلاح و صلاحیت مجدد پاتریوت ۲۰۰۵ آن را دائمی ساخت. ولی قانونی که برای تضییق تروریسم طراحی شد تمایل به کاهش آزادی‌های سیاسی و مدنی دارد. یک مشکل خاص این است که قانونی که به منظور غیر قانونی شناختن خشونت سیاسی وضع شده، در ترسیم خط انفصال دقیق میان عمل مستقیم و تروریسم ناکام است و نتوانسته به‌طور مؤثری دولت را قادر سازد که فعالیت‌های تقریباً هر گروهی را که از بعضی شکل‌های فعالیت فیزیکی در پیشبرد هدف خود استفاده می‌کند ممنوع سازد.